

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates für das Jahr 2006,  
ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene  
und Jugendstrafrechtspflege**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsprüfungskommission  
vom 20. September 2007,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 2006  
wird genehmigt.

II. Folgende Überweisungen werden gemäss Antrag des Regie-  
rungsrates im Geschäftsbericht abgeschrieben:

Vorstoss	KR-Nr.	I. Unterzeichner/in	Titel	Dir.	Seite
Postulat	177/ 2004	Steinemann Barbara, SVP, Regensdorf	Fahrprüfung nur noch in Landes- sprachen	DS	130
Postulat	190/ 2004	Fischer Gerhard, EVP, Bäretswil	Splitting für Ehepaare im Steuerrecht	FD	158

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern:  
Heinrich Wuhrmann, Dübendorf (Präsident); Michèle Bättig, Zürich; Lilith  
Claudia Hübscher, Winterthur; Philipp Kutter, Wädenswil; Romana Leuzinger,  
Zürich; Lisette Müller-Jaag, Knonau; Natalie Rickli, Winterthur; Rolf Steiner,  
Dietikon; Peter Uhlmann, Dinhard; Claudio Zanetti, Zollikon; Marlies Zaugg-  
Brüllmann, Richterswil; Sekretärin: Madeleine Speerli.

## **Bericht**

### **Einleitung**

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die Justizkommission (JUKO) sind zuständig für die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Über das Ergebnis ihrer Prüfungen orientierten sie den Kantonsrat in den vergangenen Jahren in separaten Berichten und legten darin gleichzeitig Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Diese Art der Berichterstattung mochte nicht ganz zu befriedigen, da sie zu einer Vermischung zwischen der Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates und der weiteren Aufsichtstätigkeit der beiden Kommissionen führte. Grundsätzlich sind die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates und die Tätigkeitsberichte der beiden Aufsichtskommissionen voneinander unabhängig. Es ist daher nicht zwingend, dass sie vom Kantonsrat gleichzeitig genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen werden. Im Gegenteil erachtet es die GPK als sinnvoller, ihre Berichterstattung auf das Amtsjahr auszurichten und damit im Frühjahr dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihre Tätigkeit abzulegen. Eine interne Arbeitsgruppe der GPK ist gegenwärtig daran, einen Vorschlag für die künftige Berichterstattung über die Kommissionstätigkeit auszuarbeiten. Ziel ist es zudem, die Aufsichtstätigkeit vermehrt auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Diese Schwerpunkte sollen einer vertieften Überprüfung unterzogen werden. Ein grösseres Gewicht soll auch die Nachkontrolle bekommen.

Der vorliegende Bericht befasst sich demnach einzig mit der Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates. Auch hier will die GPK künftig vermehrt Schwerpunkte setzen und ihre Prüfung auf ausgewählte Themen beschränken.

Im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2006 des Regierungsrates lud die GPK zu Beginn der Legislatur alle Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher einzeln zu Gesprächen ein. Jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur kann es vorkommen, dass einzelne Regierungsmitglieder dabei Rechenschaft zu einer Direktion ablegen müssen, der sie in der vergangenen Legislatur nicht vorstanden, sei dies, weil sie die Direktion wechselten oder neu in den Regierungsrat gewählt wurden. Für den Geschäftsbericht 2006 traf das für den Sicherheitsdirektor, die Finanzdirektorin, den Gesundheitsdirektor und den Baudirektor zu.

An dieser Stelle möchte die GPK alt Regierungsrätin Verena Diener und alt Regierungsrat Dr. Ruedi Jeker für die jahrelange gute Zusammenarbeit danken. Sie war geprägt von gegenseitigem Respekt und Anerkennung für die geleistete Arbeit.

## **1. Regierungsrat**

### **1.1 Zusammenarbeit mit GPK**

Im Rahmen der diesjährigen Vorberatung des Geschäftsberichts des Regierungsrates bat die GPK alle Direktionen und die Staatskanzlei um Beurteilung der Zusammenarbeit mit der GPK. Diese wird als gut erachtet. Die Arbeit der GPK wird als unterstützend und konstruktiv wahrgenommen. Auf Grund ihrer Zuständigkeit gemäss dem Kantonsratsgesetz habe die GPK eine wichtige Funktion gegenüber der Regierung und der Verwaltung. Eine besondere Bedeutung wird den Direktionsreferentinnen und -referenten beigemessen. Mit ihnen findet in der Regel ein kontinuierlicher Informationsaustausch statt, der auf einem besonderen Vertrauensverhältnis basiert. Begrüsst wird die Einsetzung von Subkommissionen für die vertiefte Abklärung einzelner Sachbereiche.

Eine Direktion war der Ansicht, dass die Aufsichtstätigkeit der GPK vermehrt auf laufende Verfahren ausgedehnt wird. Dadurch übernehme die GPK Mitverantwortung im Entscheidungsprozess und eine rückblickende Beurteilung sei nur noch beschränkt möglich. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass der Koordinationsbedarf zwischen Aufsichts- und Sachkommissionen zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten grösser geworden sei. Schliesslich wurde die Beachtung der rechtsstaatlichen Grundsätze, insbesondere des rechtlichen Gehörs, bei der Ausübung der Aufsichtstätigkeit hervorgehoben.

Die GPK wird diesen Hinweisen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit entsprechend Beachtung schenken. Grundsätzlich ist die Kontrolle der GPK rückblickend. Abgeschlossene Phasen eines länger dauernden Entwicklungs- und Entscheidungsprozesses können jedoch punktuell Gegenstand der Einsichtnahme und der Beurteilung durch die GPK bilden. Eine besondere Situation liegt zudem vor, wenn die GPK eine Aufsichtseingabe zu bearbeiten hat, die ein laufendes Verfahren betrifft. Ob die GPK Abklärungen vornehmen soll, ist jeweils im konkreten Einzelfall zu entscheiden.

Auch die GPK stellt einen vermehrten Koordinationsbedarf zwischen den Sach- und Aufsichtskommissionen fest. Aus Sicht der GPK besteht bei einzelnen Sachkommissionen die Tendenz, ihre durch das Geschäftsreglement des Kantonsrates zugewiesenen Aufgaben auf den Aufsichtsbereich auszudehnen. Solche Doppelspurigkeiten gilt es jedoch zu vermeiden.

## **1.2 Beantwortung von parlamentarischen Anfragen und Postulaten durch den Regierungsrat**

Im Kantonsrat sind gelegentlich Stimmen zu hören, die einzelne Antworten des Regierungsrates auf Anfragen und Postulate bemängeln. So würde der Regierungsrat die gestellten Fragen zu eng betrachten, nicht vollständig beantworten oder es fehle an der notwendigen Transparenz. Die GPK ersuchte die Direktionen und die Staatskanzlei um eine Stellungnahme zu dieser Kritik.

Sämtliche Direktionen anerkennen, dass die Mitglieder des Kantonsrates das Recht und die Pflicht haben, Fragen zu stellen. Diese Fragen sollen korrekt und transparent beantwortet werden. So hat sich der Regierungsrat auf Wunsch des Kantonsrates dazu verpflichtet, bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen auf jede Fragestellung im Einzelnen einzugehen und bei den Antworten ausdrücklich auf die jeweilige Frage Bezug zu nehmen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass auf alle Aspekte der Fragestellung nachvollziehbar eingegangen wird. Zwar werden die vom Parlament empfundenen Mängel nicht gänzlich in Abrede gestellt, doch hätten diese verschiedene Ursachen. Oft würden Anfragen Materien betreffen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen oder bei denen Persönlichkeitsrechte von am Sachverhalt beteiligten Personen tangiert werden. Das müsse der Regierungsrat bei der Beantwortung entsprechend berücksichtigen und sich notwendigerweise auf zurückhaltende und knappe Angaben beschränken. Mit der Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse sei oftmals ein beträchtlicher Aufwand verbunden. Mitberichtsverfahren zur Einholung von Stellungnahmen anderer Direktionen und bei den operativ betroffenen Verwaltungseinheiten seien in vielen Fällen erforderlich. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit müsse sich der Regierungsrat mitunter auf summarische Darstellungen beschränken.

Die GPK unterstützt grundsätzlich den Anspruch der Kantonsratsmitglieder auf vollständige Beantwortung ihrer parlamentarischen Vorstösse. Die Argumente des Regierungsrates sind für sie jedoch teilweise nachvollziehbar. Im konkreten Einzelfall kann es sinnvoll sein, wenn die zuständige Direktion mit der Einreicherin oder dem Einreicher Kontakt aufnimmt, um allfällige Unklarheiten zu bereinigen oder in Ausnahmefällen auf einen ausserordentlich grossen Aufwand für die Beantwortung des Vorstosses hinzuweisen. Im Vordergrund steht für die GPK jedoch die Einführung einer Fragestunde, wie sie auch der Nationalrat und verschiedene kantonale und kommunale Parlamente kennen. Mit diesem Instrument können aktuelle Fragen im Kantonsrat bedeutend rascher behandelt werden als dies mit der Einreichung schriftlicher Vorstösse möglich ist. Die Fragen wären von den Kantonsratsmitgliedern schriftlich einzureichen. Die Beantwortung durch

das zuständige Regierungsmitglied würde in einer der nächsten Kantonsratsitzungen erfolgen. Der Ratsbetrieb würde sowohl für die Mitglieder als auch für die Öffentlichkeit und die Medien aktueller und interessanter. Dem Regierungsrat würde die Möglichkeit gegeben, auf Fragen, die Parlament und Öffentlichkeit beschäftigen, rasch einzutreten. Die GPK geht zudem davon aus, dass mit der Einführung einer Fragestunde der eine oder andere Vorstoss vermieden werden könnte, was wohl auch im Sinne des Regierungsrates wäre.

Der Regierungsrat hat den Anspruch der Kantonsratsmitglieder auf vollständige Beantwortung ihrer parlamentarischen Vorstösse vorbehaltlos zu beachten. Um die Aktualität des Kantonsratsbetriebes zu erhöhen, will die GPK zusätzlich die Einführung einer Fragestunde, wie sie der Nationalrat und verschiedene kantonale und kommunale Parlamente kennen, näher prüfen und einen entsprechenden Kommissionsvorstoss einreichen.

### **1.3 Schlussbericht zu den Legislatorschwerpunkten**

Die Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten erfolgt jeweils im Rahmen des Geschäftsberichts des Regierungsrates im Kapitel «Regierungsrat». Die GPK prüfte deshalb in den vergangenen Jahren auch diesen Teil des Geschäftsberichts. Das gilt ebenfalls für den Geschäftsbericht 2006. Die Feststellungen der GPK werden jedoch direkt bei den für die jeweiligen Schwerpunkte zuständigen Direktionen aufgeführt.

Gemäss revidiertem Geschäftsreglement des Kantonsrates wird künftig für die Beratung des Berichts über die Legislatorschwerpunkte die Finanzkommission zuständig sein.

### **1.4 Personalcontrolling, Strukturen und Aufgaben der Generalsekretariate**

Ausgelöst durch Abklärungen zum Personalcontrolling des Regierungsrates und seiner Direktionen Ende vergangener Legislatur (siehe GPK-Bericht vom 10. Mai 2007) unterbreitete die GPK den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts verschiedene Fragen zum direktionsinternen Personalcontrolling sowie zu den Strukturen und Aufgaben ihrer Generalsekretariate. Die GPK-Subkommission «Personalmanagement» wird

die Antworten der Direktionen vertieft auswerten und dazu der GPK Bericht erstatten. Falls angezeigt, wird die GPK ihre Schlussfolgerungen in einem schriftlichen Bericht präsentieren.

## **2. Staatskanzlei**

### **2.1 Kommunikationsabteilung des Regierungsrates**

Die Leitlinien zu Information und Kommunikation des Regierungsrates schreiben eine systematische Umfeldbeobachtung durch die Kommunikationsabteilung vor. Mit ihr soll die Früherkennung von problematischen Entwicklungen und das rechtzeitige Ergreifen von Massnahmen im Einzelfall sichergestellt werden. Durch den regelmässigen Kontakt zu Medien verfügt die Kommunikationsabteilung über Informationen, die auf solche Entwicklungen hinweisen können. Sie informiert die zuständige Direktion schriftlich über ihre Feststellungen. Die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher beurteilen die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Kommunikationsabteilung und teilen dieser mit, ob bzw. welche Massnahmen ergriffen werden. Weicht die Beurteilung der Direktion von derjenigen der Kommunikationsabteilung ab, so wird das Thema dem Regierungsrat unterbreitet. Mit der systematischen Umfeldbeobachtung will der Regierungsrat nicht in erster Linie die Direktionen entlasten. Das Instrument soll vielmehr eine von den Direktionen unabhängige Zweitbeurteilung gewährleisten. Mit der Umfeldbeobachtung werden die Medien aber auch generell beobachtet. Ursprünglich wollte der Regierungsrat der Kommunikationsabteilung eine externe Unterstützung bei dieser Umfeldbeobachtung zukommen lassen, doch verzichtete er schliesslich aus Kostengründen auf eine externe Auftragserteilung.

Der Regierungsrat beabsichtigt neu, die Information und Kommunikation des Regierungsrates im Sinne einer Wirkungskontrolle zu evaluieren. Damit beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei. Im Gegensatz zur Umfeldbeobachtung erachtet der Regierungsrat hier den Beizug externer Fachleute als notwendig, da bei der Evaluation insbesondere die Wirkung der Kommunikationspolitik des Regierungsrates gegen aussen im Zentrum steht. Die GPK wird sich nach durchgeführter Evaluation über deren Resultate informieren lassen.

## **2.2 Koordination der Aussenbeziehungen**

Die Konferenz der Regierungschefs der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) beschloss Ende 2005 die Weiterentwicklung des Bodenseeleitbildes. Sie beauftragte ihren Ständigen Ausschuss, dazu im ersten Halbjahr 2006 eine Projektorganisation einzurichten. Ebenso wurde ein Auftrag für eine externe Moderation und Begleitung vergeben. Die GPK liess sich dazu von der amtierenden Regierungspräsidentin und dem Staatsschreiber näher orientieren.

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

### **3.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Gemäss Legislatorschwerpunkten ist es ein Ziel, ein breites und hoch stehendes Kulturangebot im Kanton zu erhalten. Eine Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen, betrifft das Theater für den Kanton Zürich. Gemäss Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten kann das Theater langfristig trotz höchstem Eigenwirtschaftlichkeitsgrad und Publikumszuspruch nur dank Finanzierung durch die öffentliche Hand sein künstlerisches Niveau halten. Es ist insbesondere auf Mitgliederbeiträge der Zürcher Gemeinden angewiesen. Die GPK liess sich über die Situation des Theaters für den Kanton Zürich näher orientieren.

### **3.2 Notverordnung**

Auf Grund zeitlicher Dringlichkeit musste der Regierungsrat zur Anpassung des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Zivil- und Strafprozessordnungen und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes eine Notverordnung erlassen.

Gemäss den Ausführungen des Direktionsvorstehers legt die Bundesgesetzgebung im Rahmen von Neuerlassen bzw. mit Blick auf deren Inkraftsetzung fest, ob erforderliches Ausführungsrecht vorläufig in Form von so genannten Notverordnungen erlassen werden kann. Vorliegend sind dies die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) sowie die auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft gesetzte Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung. Gemäss Art. 130 Abs. 4 BGG sind die Kantone demnach berechtigt, bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung die Ausführungsbestimmungen in die Form nicht referendumpflichtiger Erlasse zu

kleiden, soweit es zur Einhaltung der vorgeschriebenen Fristen notwendig ist. Eine entsprechende Analyse ergab, dass für einzelne Fragestellungen im Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahrenrecht bereits auf den 1. Januar 2007 in Kraft tretendes kantonales Recht erforderlich sein würde, so beispielsweise im Bereich der Bezeichnung der Streitwerte. Da die Referendumsfristen der geänderten Bundesgesetzgebung abgewartet werden musste, reichte die Zeit von Oktober 2006 bis zum 1. Januar 2007 nicht aus zum Erlass eines Gesetzes im formellen Sinn. Dieser Gesetzgebungsprozess im Zivil- und Strafprozessrecht wurde in der Zwischenzeit jedoch in Angriff genommen.

### **3.3 Amt für Justizvollzug**

Die GPK befasste sich in der letzten Legislatur mehrmals mit dem Amt für Justizvollzug und mit der Strafanstalt Pöschwies. Gründe für diese Abklärungen waren die Doppelbelegung im Erweiterungsbau der Strafanstalt Pöschwies, eine Aufsichtseingabe an den Kantonsrat, die der GPK zur abschliessenden Erledigung zugewiesen wurde, ein Todesfall in der Strafanstalt sowie die Vorkommnisse um den Hafturlaub eines Verwahrten. Die GPK liess sich zudem generell über den Strafvollzug bei Jugendlichen und Erwachsenen im Kanton Zürich orientieren und besichtigte das Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) und die Strafanstalt Pöschwies.

Im Rahmen der diesjährigen Vorberatung des Geschäftsberichts liess sich die GPK im Hinblick auf die Vorkommnisse um den Hafturlaub eines Verwahrten grundsätzlich über den Vollzug von Verwahrungen und über die Gewährung von Vollzugslockerungen orientieren. In den Einrichtungen des Amtes für Justizvollzug befanden sich im Juni 2007 69 Verwahrte; 67 in der Strafanstalt Pöschwies (45 aus dem Kanton Zürich, 22 aus anderen Kantonen) sowie zwei in der Kolonie Ringwil (einer aus dem Kanton Zürich, einer aus dem Kanton Aargau). Vier Verwahrte befanden sich im Psychiatrie-Zentrum Rheinau, für das die Gesundheitsdirektion zuständig ist. Von diesen 73 Verwahrten wurden 23 Vollzugslockerungen der unterschiedlichsten Ausprägung gewährt.

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen wird im Straf- und Justizvollzugsgesetz und in der Justizvollzugsverordnung konkretisiert. Darin wird für den Umgang mit gemeingefährlichen Straftätern auf die Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei gemeingefährlichen Straftätern verwiesen. Ihnen werden Urlaube und andere Vollzugslockerungen nur gewährt, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht mehr gemeingefähr-

lich sind oder Dritte vor einer verbleibenden Gefahr durch begleitende Massnahmen ausreichend geschützt werden können. Zu beachten ist, dass auch beim Vollzug der Verwahrung nicht nur der Sicherungs-, sondern auch der Resozialisierungsgedanke zu verfolgen ist, soweit das im konkreten Fall möglich ist. Deshalb folgt auch der Verwahrungsvollzug grundsätzlich dem Prinzip des Stufenvollzugs. Dies ist bei Verwahrungen in aller Regel sehr langwierig und die Bewährung während der verschiedenen Phasen wird eingehend sowie unter Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit geprüft. Nur wenn eine Stufe über längere Zeit erfolgreich durchlaufen ist, kann eine nächste Stufe erreicht werden. Folgende Stufen sind zu durchlaufen: geschlossener Vollzug, Beziehungsurlaube, offener Vollzug, Arbeitsexternat, bedingte Entlassung.

Der Verwahrte hat jederzeit die Möglichkeit, ein Gesuch um Vollzugslockerungen oder Entlassung zu stellen, da der Verwahrungsvollzug von unbestimmter Dauer ist und die Gewährung von Vollzugslockerungen im Gegensatz zum Strafvollzug nicht von der Einhaltung von Mindestdauern abhängig ist. Wird ein Gesuch gestellt, so holt die Strafanstalt einen Führungsbericht zum Verhalten allgemein und bei der Arbeit sowie im Falle einer therapeutischen Behandlung einen aktuellen Therapiebericht ein. Darauf basierend gibt der Sozialdienst der Anstalt eine Stellungnahme zuhanden des Anstaltsdirektors ab. Befürwortet dieser das Lockerungsgesuch, so werden die Unterlagen zusammen mit den Insassenakten an die einweisende Behörde zur Entscheidung übermittelt. Der Sonderdienst der Bewährungs- und Vollzugsdienste im Amt für Justizvollzug prüft die Unterlagen auf ihre Vollständigkeit. Allenfalls muss ein Ergänzungsgutachten zu gezielten Fragen mit Bezug auf die zu prüfende Vollzugslockerung eingeholt werden. Der Sonderdienst nimmt danach eine Risikobeurteilung vor. Im Vordergrund stehen dabei die Kriterien der Gemeingefährlichkeit und Fluchtgefährlichkeit sowie das Rückfallrisiko im Zusammenhang mit der beantragten Lockerung.

Die Ablehnung eines Lockerungs- oder Entlassungsgesuches verfügt der Sonderdienst in eigener Kompetenz. Unterstützt er das Gesuch, so ist gestützt auf die Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen bei gemeingefährlichen Straftätern zwingend eine Stellungnahme der Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit einzuholen. Die Fachkommission gibt zuhanden der Vollzugsbehörde eine Empfehlung ab. Die Vollzugsbehörde hat sich grundsätzlich an diese Empfehlung zu halten. Empfiehlt die Fachkommission die Ablehnung des Gesuchs, so verfügt der Sonderdienst in eigener Kompetenz. Heisst die Fachkommission das Lockerungsgesuch gut, bedarf es der Genehmigung der Amtsleitung. Innerhalb der Amtsleitung ist dafür der dem

Amtsleiter direkt unterstellte Leiter des Rechtsdienstes zuständig. Die Gewährung einer Vollzugslockerung entgegen der Empfehlung der Fachkommission liegt in der ausschliesslichen Kompetenz des Amtsleiters.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Vorkommnisse um den Hafturlaub eines Verwahrten in der Strafanstalt Pöschwies gab die Direktion der Justiz und des Innern einen Expertenbericht in Auftrag, der über das derzeit im Amt für Justizvollzug praktizierte System des Umgangs mit gemeingefährlichen Tätern Auskunft geben soll. Im Vordergrund standen dabei die Gefährlichkeitsbeurteilung und das Verfahren für die Gewährung von Vollzugslockerungen bei gemeingefährlichen Straftätern. Dabei wurden auch Fragen der Zusammenarbeit der verschiedenen Arbeitspartner innerhalb des Amtes sowie die Schnittstellen mit externen Arbeitspartnern beurteilt. Ende April 2007 war die Analyse der drei Experten abgeschlossen. Im Juli 2007 fand dazu eine Besprechung statt und ein Ergänzungsauftrag wurde erteilt. Das Schlussgutachten soll bis Ende September 2007 vorliegen, so dass Anfang Oktober 2007 die Öffentlichkeit informiert werden kann.

Die GPK wird in den Expertenbericht über das im Amt für Justizvollzug praktizierte System des Umgangs mit gemeingefährlichen Tätern Einsicht nehmen und sich über die Resultate, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Experten sowie über die daraus angeordneten Massnahmen orientieren lassen. Die Situation im Amt für Justizvollzug will die GPK in den nächsten Monaten sorgfältig mitverfolgen.

### **3.4 Zivilstandsämter**

Im Rahmen der Einfragesitzung im Jahr 2002 liess sich die GPK über die vom Bund angeordnete Reorganisation der Zivilstandsämter, die damals bei einigen Gemeinden auf Kritik stiess, orientieren (siehe KR-Nr. 224/2002). In der diesjährigen Einfragesitzung ersuchte die GPK um eine Orientierung über die Umsetzung dieser Reorganisation.

Die Ziele der Reorganisation konnten weitestgehend erreicht werden. Anstelle der 350 früher im Zivilstandsdienst tätigen Personen beläuft sich der aktuelle Mitarbeitendenbestand auf 145. Die Kosteneinsparungen für die Gemeinden betragen rund 3,5 Mio. Franken. Gegenwärtig gibt es 26 Zivilstandskreise, welche die Beurkundung des Personenstandes für die 171 Gemeinden sowie die Gemeinde Berg-

dietikon im Kanton Aargau vornehmen. Nach Abschluss der Zusammenlegungen sind der Direktion der Justiz und des Innern weder aus der Einwohnerschaft noch von den politischen Gemeinden negative Reaktionen bekannt. Durch die Zusammenlegung konnte die Professionalität gesteigert und damit die Qualität der Personendaten erhöht werden.

Die Einführung der zentralen Datenbank «Infostar» wurde am 1. Juli 2005 abgeschlossen. Die Erfahrungen mit dem neuen Beurkundungssystem wie auch die Akzeptanz an der Basis sind gut. Die Datenbank kann ihren vollen Nutzen jedoch erst nach Abschluss der Rückerfassung aller lebenden Personen aus den Familienregistern bringen.

Seitens der GPK wurden Zweifel bezüglich der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Zusammenlegung geäussert. Der Direktionsvorsteher wies darauf hin, dass eine Person in ihrem Leben im Durchschnitt weniger als zwei Kontakte mit dem Zivilstandsamt hätte, so dass ein Standort ausserhalb der Wohngemeinde zumutbar sei. Zudem sei die Reorganisation vom Bund angeordnet worden, die der Kanton umzusetzen hatte. Es sei ausserdem damit zu rechnen, dass der Bund solche Reorganisationen auch in anderen Bereichen anordnen werde, so etwa im Vormundschaftsrecht.

### **3.5 Bezirksräte**

Die Bezirksschulpflegen waren bis zum 15. August 2007 zuständig für die Behandlung von Rekursen gegen Anordnungen der Schulpflegen. Danach sind neu die Bezirksräte zuständig. Mit dieser neuen Zuständigkeitsregelung und ihren Folgen befasste sich ein Regierungsratsbeschluss vom 8. November 2006. Auf Grund der Erfahrungen der Bezirksschulpflegen bewilligte der Regierungsrat den Bezirksratskanzleien mit diesem Beschluss zusätzliche juristische Ressourcen im Umfang von 1,85 Stellen sowie administrative Ressourcen im Umfang von 0,85 Stellen.

Das Know-how der Bezirksschulpflegen bezog sich auf das bisherige Recht. Das neue Volksschulgesetz enthält zahlreiche rechtliche Neuerungen und Anpassungen, weshalb auf einen Know-how-Transfer zwischen Bezirksschulpflegen und Bezirksräten verzichtet wurde. Hingegen hatte der Statthalter des Bezirks Uster über viele Jahre die Rekurse der Bezirksschulpflege Uster redigiert. Seine langjährigen Erfahrungen stehen den Bezirksräten zur Verfügung. Im Mai 2007 wurde eine Weiterbildungsveranstaltung zum neuen Volksschulgesetz durchgeführt und eine weitere Veranstaltung fand im September 2007 statt.

Im Übrigen stehen verschiedene Informationen auf der Internetseite des Volksschulamtes sowie die üblichen Entscheidungssammlungen zur Verfügung. Die Direktion der Justiz und des Innern sieht darüber hinaus keinen weiteren Handlungsbedarf für die Bezirksräte.

### **3.6 Steuerrekurskommissionen**

Gemäss Geschäftsbericht konnten die Jahresziele und die Sollwerte der Wirtschaftlichkeitsindikatoren bei den Steuerrekurskommissionen nicht erreicht werden. Als Gründe für die markante Abnahme der Rechtsmitteleingänge kommen gemäss Direktion der Justiz und des Innern verschiedene Faktoren in Betracht. Gewisse steuerrechtliche Streitfragen haben nicht mehr die gleiche Aktualität wie in den Vorjahren, beispielsweise die Abgrenzung Weiterbildung und Ausbildung oder die Handänderungssteuer, die abgeschafft wurde. Aber auch die Situation im kantonalen Steueramt – neuer Standort, organisatorische und personelle Schwierigkeiten – könnten dazu geführt haben, dass eine mildere Besteuerungspraxis zu weniger Rechtsmitteln geführt hat. Der Gebühreneinbruch wurde zudem verstärkt durch die im Durchschnitt geringeren Streitwerte der eingegangenen Rechtsmittel im Vergleich zu den Vorjahren.

Die Steuerrekurskommissionen haben keinen Einfluss auf die Zahl der eingereichten Rechtsmittel und somit auch nicht auf den von ihnen erzielten Ertrag. Eine Gebührenerhöhung kann zudem nicht gegen den Willen des kantonalen Verwaltungsgerichts beschlossen werden. Massnahmen zur Verbesserung der Indikatoren sind deshalb nur beim Aufwand möglich. So wurden im Berichtsjahr Einsparungen im Personalbereich vorgenommen, indem eine juristische Stelle und ein Teilpensum in der Administration abgebaut wurden. Eine vollamtliche Richterstelle wird zudem bis auf weiteres nicht mehr besetzt. Einsparungen im Sachbereich waren möglich, da die gemieteten Büroflächen reduziert wurden.

## **4. Sicherheitsdirektion**

### **4.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Ein Ziel im Bereich Soziale Sicherheit und Integration ist, alle Bevölkerungsgruppen zu integrieren. Eine Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen, ist die Verstärkung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Sozialhilfebehörden, Berufsberatung, IV-Stellen,

regionalen Arbeitsvermittlungsstellen und privaten Organisationen. Die GPK liess sich von der Sicherheitsdirektion, der Volkswirtschafts- und der Bildungsdirektion über den Umsetzungsstand dieser Massnahme näher orientieren (siehe auch Seiten 25 und 32).

In der Stadt Uster startete das «IIZ Netzwerk Kanton Zürich» im Oktober 2005 einen entsprechenden Pilotbetrieb. An diesem Netzwerk beteiligt sind die Sozialversicherungsanstalt, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, das Amt für Jugend und Berufsberatung und das kantonale Sozialamt. Für den Pilotbetrieb wurde mit der Stadt Uster eine Anschlussvereinbarung abgeschlossen.

Die Hochschule für Soziale Arbeit in Luzern führte eine Evaluation der Pilotphase während der Monate Januar bis Juni 2006 durch. Die Resultate lieferten eine positive Bilanz. Dank der engen Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen konnte die Abklärungs- und Beratungspraxis deutlich verbessert und Hilfsmassnahmen konnten schneller und umfassender eingeleitet werden. Jede Person, die rasch und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden kann, führt zu Einsparungen bei den Sozialversicherungen und bei der Sozialhilfe. Auch wenn die eingesparten Kosten noch nicht genau beziffert werden können, kann gemäss Sicherheitsdirektion auf Grund der vorliegenden Daten des Pilotprojektes von einem Erfolg gesprochen werden. Das Projekt wird weitgehend mit bestehendem Personal durchgeführt und es mussten keine neuen Strukturen geschaffen werden. Es wird laufend ausgewertet, und die Ergebnisse finden Eingang in die tägliche Arbeit.

Die Zusammenarbeitsvereinbarung «IIZ Netzwerk Kanton Zürich» soll auf den ganzen Kanton Zürich Anwendung finden. Die Dienstleistung soll mittelfristig flächendeckend angeboten werden. Neben Uster wurde die Arbeit Anfang 2007 in Winterthur und Zürich aufgenommen. Weitere Standorte werden für den Bezirk Horgen und den Bezirk Affoltern diskutiert.

Das Projekt IIZ wurde vom Seco und dem Bundesamt für Sozialversicherungen auf eidgenössischer Ebene initiiert. Eine Steuergruppe auf Bundesebene, in der der Kanton vertreten ist, koordiniert die Entwicklung in den einzelnen Kantonen und macht verbindliche Vorgaben, um eine einheitliche Umsetzung zu gewährleisten. Die konkrete Umsetzung von IIZ im Kanton Zürich im Rahmen des geschaffenen Netzwerkes wird von der Sicherheitsdirektion befürwortet und unterstützt. Aus ihrer Sicht ist für die Sozialhilfe eine intensivierte Zusammenarbeit mit anderen Leistungserbringern mit dem Auftrag zur Wiedereingliederung zwingend. Nur mit einer raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung könnten Kosten eingespart werden.

Nachdem die GPK in der Regel bei der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit der Direktionen Verbesserungspotential feststellt, möchte sie die Initiative von Sicherheitsdirektion, Volkswirtschafts- und Bildungsdirektion im Bereich der Integration als beispielhaft hervorheben. Sie wird das direktionsübergreifende Projekt der verstärkten Interinstitutionellen Zusammenarbeit mit Interesse weiterverfolgen.

## 4.2 Kantonspolizei

Auf Grund einer Aufsichtseingabe beschloss die GPK, sich grundsätzlich über die Zusammenarbeit der Kantonspolizei und Staatsanwaltschaften sowie über die Arbeit der Spezialabteilung 1 der Kantonspolizei zu befassen. Aufgaben und Zuständigkeiten der Kantonspolizei im Rahmen einer Strafuntersuchung sind im Gerichtsverfassungsgesetz und in der Strafprozessordnung geregelt. Die Kantonspolizei ermittelt bei Straftaten nach möglichen Verdächtigen und tätigt erste Erhebungen. Sie informiert die zuständige Staatsanwaltschaft über ihre Ermittlungen. Diese entscheidet in der Folge, ob eine Untersuchung eröffnet wird. Nach der Eröffnung hat die Staatsanwaltschaft die Verfahrensherrschaft und sie kann der Polizei im Weiteren Untersuchungsverlauf Aufträge erteilen. Seit 2005 kann sie darüber hinaus Einvernahmen an die Kantonspolizei delegieren. Dabei handelt es sich um parteiöffentliche Einvernahmen.

Hat die Staatsanwaltschaft im konkreten Fall der Kantonspolizei einen Auftrag erteilt oder eine Einvernahme delegiert, so findet danach ein laufender Informationsaustausch statt, beispielsweise durch gemeinsame Sitzungen, Telefongespräche usw. Sind spezialisierte Staatsanwaltschaften und Spezialdienste der Polizei – beispielsweise bei Wirtschaftsdelikten – am Verfahren beteiligt, so kennen sich die Mitarbeitenden in der Regel seit Jahren, was den Informationsaustausch zusätzlich fördert. Durch diesen Austausch ist die Kontrolle durch die Staatsanwaltschaft sichergestellt. Gemäss Sicherheitsdirektion ist diese Zusammenarbeit als gut zu bezeichnen. Grenzen in dieser Zusammenarbeit setzen die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen.

Die Kriminalpolizei ist nach Deliktsarten organisiert. So ist die Spezialabteilung 1, die in fünf Dienste gegliedert ist, für folgende Delikte zuständig: Betrug/Wirtschaftsdelikte, Computer/Wirtschaftsdelikte, Geldwäscherei/Wirtschaftsdelikte, Delikte im Zahlungs-

verkehr, Versicherungsbetrug/Leasingdelikte. Insgesamt beschäftigt diese Spezialabteilung 55 Mitarbeitende, die neben der polizeilichen Ausbildung über Zusatzausbildungen in ihrem Spezialbereich verfügen, beispielsweise im Rechnungs- oder Treuhandwesen. Die Abteilung verzeichnet pro Jahr ungefähr 150 Geschäftseingänge; die Zahl der Erledigungen ist demgegenüber etwas tiefer, so dass die Geschäftslast hoch ist. Das kann zur Folge haben, dass es mehrere Monate dauert, bis ein Mitarbeitender für die Bearbeitung eines konkreten Falles zur Verfügung steht. Aufgrund dieser Situation setzt die Kriminalpolizei Prioritäten. Sichernde Massnahmen haben erste Priorität. Ein weiteres Kriterium ist die Dringlichkeit, insbesondere im Hinblick auf den Verlust von Beweismitteln oder auf einen drohenden finanziellen Schaden. Ein wichtiger Aspekt ist die drohende Verjährung. Die vom Regierungsrat festgelegten Schwerpunkte für die Strafverfolgung sind ebenfalls zu beachten.

Aus Sicht der Sicherheitsdirektion leistet die Spezialabteilung 1 der Kriminalpolizei gute Arbeit. Kritisiert werden könne nicht die Qualität, höchstens die Kapazität und diese hänge wiederum von den personellen Ressourcen ab. Die GPK widerspricht dem grundsätzlich nicht, doch gilt es zu beachten, dass gerade die Strafuntersuchungen bei Wirtschaftsdelikten oftmals aufwendig und komplex sind. Rasches Handeln ist in vielen Fällen angezeigt. Muss über mehrere Monate zugewartet werden, bis ein Fall bearbeitet werden kann, stellt sich die Frage, ob dadurch nicht zusätzlicher Aufwand und grösserer Schaden entsteht.

<p>Die GPK wird gemeinsam mit der für die Staatsanwaltschaften zuständigen Justizkommission (JUKO) die Aufsichtseingabe zur Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft im Bereich Wirtschaftsdelikte prüfen. Sollten sie dabei einen allfälligen Handlungsbedarf betreffend die Spezialabteilung 1 bzw. die zuständige Staatsanwaltschaft feststellen, werden die beiden Kommissionen gemeinsam Empfehlungen zuhanden der Direktion der Justiz und des Innern und der Sicherheitsdirektion beschliessen.</p>
---

### **4.3 Strassenverkehrsamt**

Im Rahmen der Vorberaterung des Geschäftsberichts ersuchte die GPK um eine Orientierung über die durchgeführte ISO-Zertifizierung des Strassenverkehrsamtes sowie über die Aufgaben der Abteilung Administrativmassnahmen.

#### 4.4 Migrationsamt

Gemäss Geschäftsbericht betragen die Indikatoren «durchschnittliche Anzahl Pendenzen pro Mitarbeitende» für das Soll 2006 40, für das Ist 2006 140 und für das Soll 2007 35. Die GPK ersuchte die Sicherheitsdirektion um eine Begründung für die grossen Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Indikatoren.

Die Sicherheitsdirektion bestätigt, dass das Migrationsamt bzw. die für die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zuständige Abteilung seit Herbst 2006 ein starkes Anwachsen der pendenten Geschäftsfälle zu verzeichnen hat. Die Gründe dafür seien vielfach. Im letzten Herbst erfolgten gleichzeitig verschiedene Personalabgänge. Das neu rekrutierte Personal musste auf Grund der speziellen Aufgaben zuerst ausgebildet und eingearbeitet werden. Weiter nahmen die neu eingegangenen Geschäftsfälle sowohl im letzten Jahr wie auch im laufenden Jahr zu, wofür hauptsächlich geänderte Rechtslagen im Zusammenhang mit den Personenfreizügigkeitsabkommen und der Revision des Ausländerrechts verantwortlich seien.

Gegenwärtig sei die Geschäftslast so gross, dass auch so genannte einfache Gesuche zwei bis drei Monate Bearbeitungszeit beanspruchten. Komplizierte Fälle dauerten dementsprechend noch länger. Interne Überprüfungen hätten ergeben, dass die Pendenzen auch mit dem derzeit objektiv möglichen Maximalausstoss nicht abgebaut werden könnten, so dass Bearbeitungsrückstände in Kauf genommen werden müssten. Die Abteilungsleitung strebe mit Sofortmassnahmen an, die Pendenzen und Bearbeitungsrückstände im laufenden Jahr nicht noch weiter anwachsen zu lassen. Eine umfassende Reorganisation der Abteilung sei im Gang, doch würde es einige Zeit dauern, bis deren Wirkung spürbar werde.

Die GPK nimmt die Informationen zur Geschäftslast des Migrationsamtes mit Besorgnis zur Kenntnis. Dies umso mehr, als sie bereits von anderer Seite auf Mängel beim Migrationsamt hingewiesen worden ist. Die GPK wird die geschilderte Entwicklung aufmerksam weiterverfolgen. Das Thema soll im Jahresprogramm der GPK einen Schwerpunkt bilden. Dabei wird die GPK an ihre Abklärungen Anfang 2002 anknüpfen.

Gemäss Geschäftsbericht nahmen die Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr um mehr als ein Drittel ab. Die GPK ersuchte um eine mögliche Erklärung für diesen markanten Rückgang. Die Sicherheitsdirek-

tion teilte mit, dass es sich bei diesen Angaben bedauerlicherweise um ein redaktionelles Versehen handle. Die im Geschäftsbericht erwähnte Abnahme beziehe sich auf die Differenz zwischen den prognostizierten Soll-Werten 2006 und den effektiv bearbeiteten Ist-Werten 2006 von Asylfällen. Indessen ergebe sich aus dem Vergleich der effektiv bearbeiteten Fälle zwischen 2005 (1211 Fälle) und 2006 (1181 Fälle) lediglich ein geringfügiger Unterschied. Der im Geschäftsbericht aufgeführte Text treffe deshalb so nicht zu.

#### **4.5 Amt für Militär und Zivilschutz**

Im baulichen Zivilschutz besteht in 140 Gemeinden – entsprechend einem Bevölkerungsanteil von 93% – ein Defizit von 179 000 vollwertigen Schutzplätzen. Dieses Defizit kann ausschliesslich durch die Erneuerung von älteren, nicht vollwertigen Schutzräumen und, wo dies nicht möglich ist, durch den Bau von öffentlichen Schutzräumen abgebaut werden. Ein Abbau des Defizits ist kurzfristig nicht möglich. Unter Berücksichtigung der möglichen Erstellung von öffentlichen Bauten und der zur Verfügung stehenden Finanzmittel ist mit einem Planungshorizont von rund 15 Jahren zu rechnen. Dabei werden Kosten von rund 134 Mio. Franken anfallen, die zu Lasten der Bauherrschaft gehen.

#### **4.6 Sozialamt**

Per 1. Januar 2001 führte der Kanton Zürich das Gatekeeping-Modell zur Neuregelung der Gesundheitsversorgung für Asylsuchende ein. Dadurch wurde die freie Arztwahl der Asylsuchenden eingeschränkt. Diese Einschränkung hat für die medizinische Versorgung der Asylsuchenden keine Nachteile; sie ist in jedem Fall gewährleistet. Mit dem Modell kann jedoch der «Ärzte-Tourismus» eingeschränkt werden, da Arztbesuche nur möglich sind, wenn sie ausgewiesen sind. Eine Reduktion der Gesundheitskosten kann dadurch realisiert werden. Das System hat bei allen Beteiligten eine breite Akzeptanz gefunden.

## **5. Finanzdirektion**

### **5.1 Liegenschaftenverwaltung**

Im Berichtsjahr beschäftigte sich das Generalsekretariat unter anderem mit dem Schwerpunkt «Reorganisation der Liegenschaftenverwaltung». Die GPK befasste sich damit bereits in ihrer Berichterstattung zum Geschäftsbericht 2004 des Regierungsrates (siehe KR-Nr. 237/2005). Sie erkundigte sich deshalb erneut nach dem gegenwärtigen Stand dieser Reorganisation sowie nach dem Konzept zur Bewirtschaftung der Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens.

Seit einigen Jahren stehen der Liegenschaftenverwaltung für die Erledigung ihrer Aufgaben lediglich fünf Stellen zur Verfügung. Infolge verschiedener Einflüsse wurde die notwendige Verdoppelung der Stellen bisher nicht vollzogen, obwohl diese seit 2003 budgetiert war. An deren Stelle wurden 2006 bei der BVK im Hinblick auf die Verselbstständigung vier neue Stellen geschaffen, um ab 2007 das Real Estate Management (REM) ihrer Immobilienanlagen aufzubauen und künftig selbst zu bearbeiten. Dadurch stehen der Liegenschaftenverwaltung fünf und der BVK vier Stellen zur Verfügung. Da die BVK das Controlling nicht selbst vornimmt, sondern hierfür einer Spezialunternehmung ein Mandat erteilen wird, genügen neun der ursprünglich zehn bewilligten Stellen.

Mit der Schaffung des Immobilienamtes bei der Baudirektion wurden die Zuteilung der Aufgaben und die Schnittstellen zwischen Betriebsliegenschaften des Verwaltungsvermögens und Liegenschaften des Finanzvermögens grundsätzlich geklärt und bestätigt. Im November 2006 erweiterte der Regierungsrat den ursprünglichen Auftrag in dem Sinn, als nicht nur die Variante «Überführung der Liegenschaftenverwaltung für das Finanzvermögen aus der Finanzdirektion in das neu geschaffene Immobilienamt der Baudirektion», sondern auch die Variante «Zusammenführung der Abteilung Landerwerb aus dem Immobilienamt mit der Liegenschaftenverwaltung für das Finanzvermögen bei der Finanzdirektion» zu prüfen ist. Dieser Auftrag ist bei der Staatskanzlei in Bearbeitung.

Im Finanzvermögen befinden sich grösstenteils Liegenschaften, die für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht unmittelbar benötigt werden. Sie werden nach marktwirtschaftlichen Überlegungen bewirtschaftet. Operativ ist dafür die Kantag Liegenschaften AG zuständig. Liegenschaften, die umfassend saniert werden müssten, werden in der Regel veräussert. Gleiches gilt für Baulandparzellen, die wenig Ertrag abwerfen. Der Rahmen der zu verkaufenden Liegenschaften wird von den Direktionen in einem Mitberichtsverfahren geprüft und vom Regierungsrat jährlich festgelegt.

Der Regierungsrat befasste sich im Frühjahr 2006 im Rahmen eines Schwerpunktthemas mit der Liegenschaftenpolitik. Vorgängig beschloss er, dass keine Veräusserungen mehr getätigt werden dürfen, bis die Grundsätze dieser Liegenschaftenpolitik feststehen. Nachdem die Eckwerte der Anlage- und Veräusserungspolitik für das Finanzvermögen im Juli 2006 festgelegt worden waren, wurde der Veräusserungsstopp wieder aufgehoben.

## **5.2 Steueramt**

Die GPK liess sich regelmässig über die Reorganisation des Steueramtes, das mit einem Umzug an den neuen Standort Bändlistrasse verbunden war, und über die personelle Situation orientieren. Im Rahmen der diesjährigen Vorberatung des Geschäftsberichts ersuchte sie die Finanzdirektion um einen weiteren Bericht zum gegenwärtigen Stand der Umsetzung.

Die Mitarbeitenden haben sich mit dem neuen Standort arrangiert. Das neue Gebäude fördert eine fachliche Vernetzung zwischen den Mitarbeitenden und damit die Zusammenarbeit. Unzufriedenheit bestand mit den Lichtverhältnissen, die mit zusätzlichen Pulllampen verbessert werden konnten. Anhaltend unzufrieden sind die Mitarbeitenden in den Bereichen Luft und Temperatur. Es wurden Messungen durchgeführt und Gespräche mit dem Vermieter werden diesbezüglich geführt. Das Personalrestaurant wird reger benutzt.

Die Reorganisation brachte eine einheitliche und straffere Führung der Divisionen. Die Arbeitsabläufe konnten vereinheitlicht werden, was zu Effizienzgewinn führte. Die gegenwärtige Geschäftsleitung umfasst eine dem Amt angemessene Grösse, so dass sich die Belastung ihrer Mitglieder für Amts- und Sachgeschäfte gegenüber der Vorgängerorganisation mit drei Mitgliedern verbessert hat.

Betreffend Fallzuteilung gemäss Rotationsprinzip führt die Finanzdirektion aus, dass auf Grund der räumlichen Verhältnisse und der reduzierten Kanzleistellen derzeit noch nicht nach dem alten System mit festen Zuteilungen gearbeitet werden könne. Künftig soll aber wieder eine gezielte Zuweisung der Steuerdossiers erfolgen. Damit würde für die einzelnen Dossiers eine höhere Servicequalität durch persönliche Betreuung über einen bestimmten Zeitraum ermöglicht, verbunden mit einer höheren Effizienz bei der Einschätzung auf Grund genauer Detailkenntnisse.

Ende Januar 2007 liess das Steueramt eine freiwillige Umfrage unter den Mitarbeitenden zu weichen Faktoren betreffend die Auswirkung von Bürogestaltung durchführen. Das Steueramt befand sich in

einer Vergleichsgruppe von sieben Unternehmungen, die alle mehr oder weniger umfangreiche Veränderungen durchlaufen hatten. Die Antworten der Mitarbeitenden des Steueramtes fielen dabei durchwegs kritischer bzw. leicht negativer aus als diejenigen der Mitarbeitenden der Vergleichsgruppe. Gemäss Einschätzung der Autoren der Befragung könnte ein Grund darin liegen, dass das Steueramt die tiefgreifendsten und massivsten Änderungen durchmachte. Die Ergebnisse der Umfrage sollen den Mitarbeitenden zugänglich gemacht werden. Weiter wird sich die Geschäftsleitung Gedanken machen, wie der «Puls der Mitarbeitenden» neben dem Geschäftsleitungsbriefkasten noch direkter gefühlt werden kann.

Die GPK nimmt die Informationen der Finanzdirektion zum Stand der Reorganisation des Steueramtes und zur personellen Situation zur Kenntnis. Sie wird die weitere Entwicklung wie bis anhin mitverfolgen und sich zu gegebener Zeit nach den ersten Erfahrungen des neuen Amtschefs erkundigen.

### **5.3 Personalamt**

Die GPK stellte in ihrem Bericht über die Abklärungen zu Fragen des Personalcontrollings des Regierungsrates und seiner Direktionen vom 10. Mai 2007 fest, dass die Ausführungen im Geschäftsbericht zum Personalcontrolling nicht mit den Erfahrungen der GPK übereinstimmen. Da es sich bei diesem Bericht um eine Zwischenberichterstattung handelt und für einzelne Fragen ein weiterer Klärungsbedarf besteht, nimmt die GPK im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts nicht weiter Stellung. Ihre Subkommission «Personalmanagement» wurde mit weiteren Abklärungen beauftragt.

### **5.4 KITT-Geschäftsstelle**

Gemäss Geschäftsbericht genehmigte der Regierungsrat im Dezember 2006 das Informatikleitbild der kantonalen Verwaltung. Dieses umschreibt das Verständnis des verwaltungsweiten Informatikeinsatzes in Form von Rahmenbedingungen, Geltungsbereich, Zielsetzungen, Führungs- und Einsatzleitlinien. Aufbauend darauf wird die kantonale Informatikstrategie (Projekt NOVIS) entwickelt. Bei diesem Projekt entstand Ende Juni 2006 durch die Vakanz des Projektleiters ein Vakuum. Obwohl durch die Unterstützung eines externen Be-

raters das Weiterkommen in der Strategiefindung sichergestellt werden sollte, kam es zu Verzögerungen im Projektplan. Im letzten Quartal des Berichtsjahres erfolgte eine Neupositionierung des Projektes, welche die Inhalte, die Ausrichtung wie auch die Projektorganisation wesentlich beeinflusste, jedoch ein ergebnisorientiertes Weiterkommen ermöglichte.

Die GPK befasste sich in der Vergangenheit regelmässig und kritisch mit der Informatikstrategie des Regierungsrates und auch mit der KITT-Geschäftsstelle (siehe insbesondere KR-Nr. 237/2005). Die Ausführungen zum Projekt NOVIS veranlassten die GPK deshalb, weitere Informationen dazu zu verlangen. Gemäss Finanzdirektion verliefen die Diskussionen im Projekt NOVIS anfänglich auf einem zu hohen Abstraktionsgrad. Auf Grund des zu wenig pragmatischen Ansatzes war die Identifikation des KITT mit dem Projekt zu gering. Aus diesen Gründen wurde die Projektleitung ausgewechselt. Die Kosten für den Beizug des externen Beraters beliefen sich in den Jahren 2005, 2006 und 2007 auf insgesamt Fr. 411 030 (Stand 20. Juni 2007).

Neben der eigentlichen Informatikstrategie soll den Entscheidungsgremien auch eine Planung für die Strategieumsetzung, den ungefähren finanziellen Aufwand und die Meilensteine vorgelegt werden. Auf diese Weise soll der Nutzen der Informatikstrategie den Kosten gegenübergestellt werden. Die Informatikstrategie und deren Umsetzungsplanung wurden vom KITT im Juni 2007 zuhanden der Generalsekretären-Konferenz verabschiedet. Im Herbst soll sie dem Regierungsrat zum Beschluss unterbreitet werden.

Die GPK nimmt diese zusätzlichen Informationen zum Informatikleitbild und zur Informatikstrategie zur Kenntnis. Gleichzeitig beauftragt sie ihre Subkommission «EDV-Projekte/IT-Strategie» mit weiteren Abklärungen zum Projekt NOVIS bzw. zur Informatikstrategie des Regierungsrates.

## **5.5 SAirGroup-Untersuchungsbericht**

Die GPK erkundigte sich in den vergangenen Jahren regelmässig nach dem Stand der Analyse des Untersuchungsberichts durch die Liquidationsorgane. Im Rahmen der diesjährigen Vorberatung des Geschäftsberichts bat sie erneut um eine Orientierung über den aktuellen Stand in dieser Sache. Die Finanzdirektion informierte wie folgt:

Im Untersuchungsbericht des Sachwalters der SAirGroup vom 20. Januar 2003 wurden verschiedene begangene Fehler aufgezeigt. Es

ist Aufgabe der von der Gläubigergemeinschaft gewählten Liquidationsorgane zu prüfen, welche Fehler rechtlich relevante Pflichtverletzungen darstellen, und für welchen Schaden sie rechtserhebliche Ursache sind. Die kantonale Verwaltung ist in diese Arbeiten nicht involviert. Die ursprünglich in Betracht gezogene Möglichkeit, dass der Liquidator und der Gläubigerausschuss auf die Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen verzichten könnten, die dann der Kanton mit Aussicht auf ein wenigstens kostendeckendes Ergebnis zum Gegenstand einer Verantwortlichkeitsklage machen könnte, muss nach dem heutigen Erkenntnisstand als unrealistisch bezeichnet werden.

Nachdem die Liquidationsorgane zuerst schwergewichtig die Anfechtungstatbestände prüften, wird im Zirkular Nr. 5 des Liquidators vom April 2005 erstmals eine Verantwortlichkeitsklage erwähnt. Grundlage dafür ist ein Beschluss des SAirGroup-Verwaltungsrates vom Dezember 2000 betreffend Fusion der beiden Tochtergesellschaften Roscor AG und SAirLines. Gemäss Zirkular Nr. 8 des Liquidators vom März 2006 verpflichtete das Bezirksgericht Zürich die SAirGroup zur Leistung einer Prozesskaution von rund 12 Mio. Franken. Diese Summe lässt erahnen, wie komplex die ganze Sache ist. In Zirkular Nr. 8 wird eine weitere Verantwortlichkeitsklage gegen die Mitglieder des SAirGroup-Verwaltungsrates erwähnt, und zwar wegen der Rekapitalisierung der Sabena anfangs 2001.

Gemäss Zirkular Nr. 11 des Liquidators vom März 2007 befinden sich beide Haftungsprozesse immer noch vor der ersten Instanz im Stadium des Hauptverfahrens. Weitere Verantwortlichkeitsklagen wurden bis dahin nicht eingereicht. Dagegen wurden gegen verschiedene möglicherweise verantwortliche Personen Sühnebegehren gestellt. Dazu präzisierte der Liquidator in einer Medienmitteilung vom 4. Oktober 2006, dies sei lediglich zur Unterbrechung der zivilrechtlichen Verjährungsfristen geschehen. In diesem Zusammenhang steht auch das Sühnebegehren gegen den Kanton Zürich, der für ein allfälliges haftpflichtrechtlich relevantes Fehlverhalten von alt Regierungsrat Eric Honegger vor dem 15. April 1999 einstehen müsste. Auf Grund des eingangs erwähnten Untersuchungsberichts hat die Finanzdirektion dieses Risiko schon früher als eher gering eingestuft.

## **6. Volkswirtschaftsdirektion**

### **6.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Ein Ziel des Legislatorschwerpunktes «Standortförderung» ist, die einseitige Ausrichtung der Volkswirtschaft zu vermindern. Eine Mass-

nahme dazu ist die Schaffung von einfachen und raschen Verfahren zur Entlastung insbesondere der bestehenden kleinen und mittleren Unternehmen. Die GPK liess sich über diese Massnahme näher informieren.

Seit mehr als sieben Jahren stellt das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im Internet eine Übersicht der Bewilligungen im Kanton Zürich bereit. Den Auslöser gaben politische Vorstösse, welche auf die Reduktion und Vereinfachung der Bewilligungsverfahren abzielten und damit auch mehr Transparenz erforderlich machten. Nach einer Überprüfung der ursprünglichen Bewilligungsübersicht wurde sie mit weiterführenden Informationen ausgestattet und per Ende Juli 2005 unter [www.bewilligungen.zh.ch](http://www.bewilligungen.zh.ch) aufgeschaltet. Diese Plattform will der Bevölkerung und den Unternehmen eine Orientierungshilfe geben und Hinweise liefern, in welchem Zuständigkeitsbereich – Bund, Kanton, Gemeinde – im Einzelfall die Bewilligungspflicht liegt und weitere Informationen zu den einzelnen Verfahren liefern. Weiter ist es möglich, der bewilligungserteilenden Stelle direkt über das Kontaktformular Fragen zu stellen. Durch diese Dienstleistung lässt sich für die Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger der Rechercheaufwand reduzieren. Zudem werden Anhaltspunkte gegeben, bei welchen Anlaufstellen weiterführende Informationen erhältlich sind. Seit der Aufschaltung im Juli 2005 verzeichnete diese Internetplattform 125 370 Besuchende. Die Zahlen steigen stetig an. 2007 bewegten sie sich zwischen 5000 und 6500 pro Monat. Die bisherigen Reaktionen sind durchwegs positiv, wobei keine systematische Befragung von Benutzenden durchgeführt wurde. Die Inhalte von [www.bewilligungen.zh.ch](http://www.bewilligungen.zh.ch) werden laufend aktualisiert.

## **6.2 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Ein weiterer Legislatorschwerpunkt ist die Flughafenpolitik. Dabei ist ein Ziel die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine raum- und umweltverträgliche als auch wirtschaftliche Entwicklung des Flughafens Zürich. Die GPK liess sich dazu – sowohl über das Projekt RELIEF als auch über den SIL-Prozess – orientieren.

Mit dem Projekt RELIEF, mit dem der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion beauftragt hatte, sollte unter anderem abgeklärt werden, welche Anflug- und Startvarianten am wenigsten Personen mit Lärm belasten würden. Dieser Teil des Auftrages wurde 2003 abgeschlossen und die Baudirektion wurde mit der Weiterbearbeitung beauftragt. Die Resultate dieser Weiterbearbeitung wurden von den damit beauftragten Experten im Rahmen einer Medienkonferenz präsentiert, bevor sie der Regierungsrat politisch

beurteilt hatte, was in der Bevölkerung zu Verunsicherung führte. In der nachfolgenden politischen Beurteilung lehnte der Regierungsrat zwar den maximalen Einsatz des Konzeptes «Ost» ab, doch wollte er andere Infrastrukturmassnahmen, die auch Pistenverlängerungen beinhalteten, vertieft weiter prüfen lassen. Grundsätzlich wurde das Projekt RELIEF aber abgeschlossen.

In der Folge wurde der SIL-Prozess eröffnet, an dem das BAZL, die Volkswirtschaftsdirektion und die Flughafen Zürich AG mitwirken. Mit diesem Prozess werden mögliche Betriebsvarianten für den Flughafen Zürich erarbeitet. Im Dezember 2006 wurden schliesslich 19 Varianten präsentiert, die bei den betroffenen Kreisen in die Vernehmlassung gegeben wurden. Im Rahmen dieser Präsentation orientierte der Regierungsrat, angesichts der politischen Situation im Kanton Zürich könnten langfristige Betriebsvarianten für den Flughafen, die mit wesentlichen betrieblichen Umstellungen oder mit Pistenausbauten verbunden sind, nicht empfohlen werden.

Nach Abschluss der Vernehmlassung fand schliesslich am 6. Juli 2007 in den Koordinationsgesprächen 2 im SIL-Prozess die Beurteilung der 19 Betriebsvarianten statt. Dabei stellte der Regierungsrat in seiner Stellungnahme unter anderem fest, dass neben Lösungen auf dem bestehenden Pistensystem im Sinne der raumplanerischen Vorsorge auch längerfristige Varianten zu beurteilen sind, insbesondere eine Variante, die Nord- und Ostanflüge sowie eine Pistenverlängerung beinhalte. Bedeutende Grundlage für den Entscheid des Regierungsrates bildeten dabei die Ergebnisse der Vernehmlassung.

Es ist nicht Sache der GPK, die vorliegenden Betriebsvarianten für den Flughafen Zürich zu beurteilen. Hingegen befasste sich die GPK in der Vergangenheit mehrmals mit der Kommunikationspolitik des Regierungsrates im Rahmen seiner Flughafenpolitik. Aus Sicht der GPK löst diese zum Teil Verunsicherung und Unklarheit aus, statt Transparenz zu schaffen. Im vorliegenden Fall fragt sich, ob der Regierungsrat mit seiner Stellungnahme zu den Betriebsvarianten im Dezember 2006 nicht zurückhaltender hätte sein sollen, ging es damals doch hauptsächlich darum, die Ergebnisse der fachlichen Grundlagenarbeit im SIL-Prozess vorzustellen. Schon damals war klar, dass die politische Diskussion erst im Frühjahr 2007 und darauf basierend die Koordinationsgespräche 2 erfolgen würden.

### **6.3 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Inhalt und Ziele der Verstärkung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Sozialhilfebehörden, Berufsberatung, IV-Stellen, regionalen Arbeitsvermittlungsstellen und privaten Organisationen wurden bereits bei der Sicherheitsdirektion aufgezeigt (siehe Seite 12 f.). Die GPK verzichtet deshalb auf eine Wiederholung. Hingegen soll an dieser Stelle die Beurteilung dieser Massnahme durch die Volkswirtschaftsdirektion aufgezeigt werden: Das Modell IIZ wird befürwortet. Die Volkswirtschaftsdirektion weist darauf hin, dass sich der Nutzen bei jeder erfolgreich integrierten Person – bezogen auf das Berufsleben – auf mehrere hunderttausend Franken beläuft. Sie ist aber überzeugt, dass auf Grund der Auswertung des Pilotprojektes in der Stadt Uster an einigen Punkten noch Verbesserungen angebracht werden müssen. Im revidierten Betriebskonzept wurden der Auftrag und die Aufnahmekriterien klarer umschrieben. Die betrieblichen Abläufe wurden gestrafft, so dass eine effizientere Arbeitsweise möglich wird. Damit der finanzielle Nutzen besser ausgewiesen werden kann, sollen Vergleichsmodelle entwickelt werden. Das IIZ-Netzwerk Zürich ist in einigen Gremien des nationalen Projektes präsent und liefert so einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung dieses zukunftssträchtigen Zusammenarbeitsmodells.

Für die Beurteilung der Bildungsdirektion, die ebenfalls an diesem Modell beteiligt ist, wird auf Seite 32 verwiesen.

### **6.4 Verkehr und Infrastruktur Strassen (VIS)/Tiefbauamt (TBA)**

Im Rahmen der Schnittstellenbereinigung Gesamtverkehr wurde im Mai 2006 ein Teil des TBA in die Volkswirtschaftsdirektion, Organisationseinheit VIS verlegt. Die GPK befasste sich mit diesem Thema im Rahmen der letztjährigen Beratung des Geschäftsberichts. Die Referentin der Volkswirtschaftsdirektion und der Referent der Baudirektion liessen sich Anfang 2007 weiter über die Restrukturierung und den damaligen Umsetzungsstand orientieren. Daran anschliessend er suchte die GPK sowohl die Volkswirtschaftsdirektion als auch die Baudirektion im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2006 um eine weitere Orientierung (siehe auch Seite 40 f.).

Die Volkswirtschaftsdirektion weist darauf hin, dass mit der Aufteilung des TBA rund 70 Stellen vom TBA in die neu geschaffene Einheit VIS der Volkswirtschaftsdirektion integriert wurden. Mit der Ausschreibung der Stelle des Kantonsingenieurs wurde bisher zugewartet, da es noch offene Fragen zur definitiven Struktur des VIS gibt. Dabei wird unter anderem geprüft, ob ein Teil des Amtes für Verkehr mit

dem VIS zusammengeführt werden soll. Mit der Baudirektion wurden im technischen Bereich Ende 2006 Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Noch offen ist die Frage der Zuständigkeit bei Kunstbauten. Grundsätzlich besteht zwischen der Vorsteherin der Volkswirtschaftsdirektion und dem Vorsteher der Baudirektion eine konstruktive Zusammenarbeit. Handlungsbedarf besteht weiter in der Information gegenüber internen und externen Partnern des VIS und des TBA über die neuen Zuständigkeiten bzw. die Arbeitsteilung in den Projektabläufen. Hier gibt es nach wie vor Unklarheiten.

Bei einigen Mitarbeitenden besteht noch eine gewisse Verunsicherung; insbesondere bei den Mitarbeitenden des VIS. Dieses übernahm vom TBA Stellen, die nicht besetzt waren und die auch im Zeitpunkt der Einfragesitzung (Juni 2007) noch offen waren. Einigen Mitarbeitenden bereitet der Umstand Mühe, dass sie ein Projekt nicht mehr von Beginn an bis zu seinem Abschluss bearbeiten und begleiten können. Gemäss heutiger Organisation werden die Projekte während ihres Verlaufs an andere Mitarbeitende übergeben, was in der Privatwirtschaft nicht unüblich ist. Die neue Organisation bedingt einen Kulturwandel, der noch nicht überall stattgefunden hat. Technisch ist die neue Organisation machbar. So können mit ihr die Aufträge des Regierungsrates, die er 1996 der Volkswirtschaftsdirektion erteilt hatte, umgesetzt werden. Als ersten Schritt hat die Volkswirtschaftsdirektion dem Regierungsrat im September 2006 das Gesamtverkehrskonzept zur Verabschiedung vorgelegt. Die weiteren Arbeiten zum Aufbau eines Gesamtverkehrscontrollings und zur Anpassung der politisch-strategischen Steuerung des Strassenverkehrssystems einschliesslich der Verkehrsabgaben sind im Gang.

Nach Bekanntgabe der Reorganisation wurden Stimmen laut, die – bedingt durch die neuen Schnittstellen – den Aufbau von Parallelstrukturen in den beiden Ämtern befürchteten. Die Volkswirtschaftsdirektion schliesst diese Gefahr nicht aus. Hier hätten der Baudirektor und die Volkswirtschaftsdirektorin einen wichtigen Auftrag, solche Parallelstrukturen zu verhindern. Im Auftrag des Regierungsrates vom Mai 2006 ist festgehalten, dass die Reorganisation evaluiert werden soll. Mit dieser Evaluation ist die Staatskanzlei beauftragt. Es soll dazu eine externe Fachperson beigezogen werden. Die Evaluation wird in nächster Zeit erfolgen. Danach kann der Regierungsrat eine Beurteilung der Neuorganisation vornehmen.

Die GPK ist sich bewusst, dass die Umsetzung eines solch grossen und komplexen Projektes wie der Teilverlegung des Tiefbauamtes als Organisationseinheit «Verkehr und Infrastruktur Strassen» in die Volkswirtschaftsdirektion entsprechend Zeit beansprucht. Gegenwärtig sind noch zu viele Fragen offen, um eine abschliessende Beurteilung abzugeben. Die GPK stellt fest, dass die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion in den gleichen Bereichen Schwachstellen orten, die verbessert werden müssen. Die Antworten der Baudirektion (siehe Seite 40 f.) auf die Fragen der GPK fallen aber insgesamt kritischer aus als diejenigen der Volkswirtschaftsdirektion. Wie bereits in der letztjährigen Berichterstattung festgehalten, muss wiederholt werden, dass es weiterhin Aufgabe der GPK sein wird zu prüfen, wie sich die neuen Strukturen etablieren und bewähren werden. Im Vordergrund steht dabei die Gefahr, Parallelstrukturen und damit Doppelspurigkeiten zu schaffen. Die GPK wird sich deshalb ausführlich über die Resultate der vom Regierungsrat verlangten Schnittstellenevaluation orientieren lassen. Verbesserungspotential sieht die GPK zudem in der Zusammenarbeit mit den externen Partnern des VIS und des TBA. Bund und Gemeinden sowie die privaten Unternehmungen müssen klare Ansprechpartner innerhalb der beiden Ämter haben und die Projektabwicklung hat auf die Bedürfnisse dieser externen Partner vermehrt Rücksicht zu nehmen. Die Kommunikationswege sind unkompliziert und transparent zu gestalten.

## **7. Gesundheitsdirektion**

### **7.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

#### *Wirbelsäulenchirurgie*

Ein strategisches Ziel der Legislatorschwerpunkte ist die Sicherung der medizinischen Versorgung vor dem Hintergrund zunehmend knapper werdender Ressourcen. Eine Massnahme dazu ist die Überprüfung der Leistungen, Strukturen, Standards und der Qualität zur nachhaltigen Umsetzung der Massnahmen des Sanierungsprogramms 04 (San04). So wurde unter anderem das Versorgungskonzept Leistungskonzentration Wirbelsäulenchirurgie erstellt. Gemäss Geschäftsbericht wird es sich sowohl auf die Kosten als auch auf die Leistungsqualität positiv auswirken. Die GPK erkundigte sich nach weiteren Konzentrationsplänen in anderen Bereichen der Medizin und

nach den Kriterien, die dazu beigezogen werden. Weiter wollte die GPK wissen, auf Grund welcher Annahmen die Kosteneinsparungen berechnet würden.

Gemäss Gesundheitsdirektion überprüfte eine Arbeitsgruppe von Fachspezialisten im Rahmen des San04 das Sparpotential aus einer verstärkten Zusammenarbeit unter den Spitälern und stellte fest, dass weitere Effizienzsteigerungen unter anderem auch durch eine Konzentration der Leistungen erreicht werden können. Bislang gibt es zwar keine allgemein anerkannten, medizinischen Kriterienkataloge für Leistungskonzentrationen, doch widerspiegelt die Relation zwischen sinkenden Kosten und höheren Fallzahlen einerseits und jene zwischen verbesserter Qualität und geringeren Kosten ein ökonomisches Axiom. Vor diesem Hintergrund nahm die Gesundheitsdirektion die Empfehlungen der Arbeitsgruppe auf und beschloss, im Rahmen eines Pilotprojektes die Leistungskonzentration am Beispiel des Fachgebietes «Wirbelsäulen Chirurgie» umzusetzen. Um weitere Sparpotentiale der Leistungskonzentration auszuschöpfen, will die Gesundheitsdirektion die mit dem Pilotprojekt gesammelten Erfahrungen auswerten und das planerische Konzept anschliessend auf weitere medizinische Fachgebiete übertragen. Es ist vorgesehen, als nächstes Gebiet die Viszeralchirurgie anzugehen. Im Rahmen der gegenwärtig laufenden Vorbereitungsarbeiten werden dazu von einer internen Arbeitsgruppe und unter Beizug eines externen Spezialisten die entsprechenden Daten zusammengetragen.

Der auf dem Versorgungskonzept «Wirbelsäulen Chirurgie» basierende Entzug des Leistungsauftrages gegenüber dem Spital Sanitas ist Gegenstand eines beim Regierungsrat hängigen Rekurses. Bevor die Gesundheitsdirektion weitere formale Beschlüsse im Bereich Leistungskonzentration fassen würde, wollte sie ursprünglich den Ausgang dieses Verfahrens abwarten. Ende August konnte der Presse entnommen werden, dass der neue Gesundheitsdirektor die Sistierung des Verfahrens beantragte, um eine einvernehmliche Lösung zu suchen.

Die Aussage der Gesundheitsdirektion, dass sich Leistungskonzentrationen sowohl auf die Kosten als auch auf die Leistungsqualität auswirken, basiert auf betriebswirtschaftlichen Prinzipien. Die Konzentration eines bestehenden medizinischen Leistungsvolumens auf eine verminderte Zahl von Leistungserbringern führt zu Fallzahlsteigerungen bei den verbleibenden Leistungsanbietern. Damit geht in der Regel sowohl eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit – Verteilung der Fixkosten auf eine höhere Fallzahl und damit Senkung der Durchschnittskosten – als auch eine Erhöhung der Ergebnisqualität – grössere ärztliche Routine bei gleichzeitigem Rückgang der Komplikationsraten – einher.

### *Klinik Hohenegg*

Gemäss Geschäftsbericht löste der Entzug des Leistungsauftrages der Klinik Hohenegg im Grundversicherungsbereich den Aufbau eines Spezialangebotes für Personen mit Essstörungen aus. Dieses Angebot sollte im Sanatorium Kilchberg in Zusammenarbeit mit der Psychiatrischen Poliklinik des Universitätsspitals Zürich (USZ) sichergestellt werden. Die GPK ersuchte um eine Orientierung über den Umsetzungsstand dieser Massnahme. Dabei wollte sie wissen, ob der mit dem Entzug des Leistungsauftrages verbundene Know-how-Verlust wiederhergestellt werden konnte und welche Kosten mit dem gesamten Wiederaufbau dieses Spezialangebotes ausgelöst wurden.

Gemäss Gesundheitsdirektion wurde das Angebot zur Behandlung von Essstörungen am Sanatorium Kilchberg Ende 2005 aufgebaut und stand seit Anfang 2006 für die Versorgung von Patientinnen und Patienten zur Verfügung. An der Psychiatrischen Poliklinik des USZ wurden schon vor der Auftragserteilung an das Sanatorium Kilchberg Patientinnen und Patienten mit Essstörungen behandelt. Die Koordination der beiden Angebote war vor allem in der Phase der Abklärungen für die Auftragsvergabe wichtig. Inzwischen ist das Behandlungsangebot am Sanatorium Kilchberg etabliert und steht weitgehend für sich. Die Psychiatrische Poliklinik des USZ kann durch ihre Eingliederung in ein somatisches Akutspital auch Patientinnen und Patienten mit einem sehr grossen, lebensbedrohenden Gewichtsverlust aufnehmen. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen ist fallweise und nach Bedarf organisiert.

Von einem Know-how-Verlust kann gemäss Gesundheitsdirektion nicht gesprochen werden. Das neue Behandlungsangebot am Sanatorium Kilchberg umfasst ambulante, teilstationäre und stationäre Behandlungen. Diese basieren auf wissenschaftlich anerkannten Methoden mit laufend überprüfter Wirkung. Das Know-how für diese Behandlungen war in der Klinik bzw. auf dem Arbeitsmarkt verfügbar. Der Aufbau am Sanatorium Kilchberg wurde von der Gesundheitsdirektion mit Fr. 200 000 unterstützt.

### *Hochspezialisierte Medizin*

Die GPK liess sich auch über den gegenwärtigen Stand der Verhandlungen zur hochspezialisierten Medizin in der Schweiz orientieren. Da es sich hier um ein laufendes Verfahren und zum Teil um vertrauliche Informationen handelt, will sich die GPK zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht dazu äussern.

## 7.2 Qualitätssicherung in der stationären Akutsomatik

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung von Fallgruppierungssystemen bei der Finanzierung der stationären Leistungen der öffentlichen und privatgemeinnützigen Akutspitäler im Kanton Zürich einerseits und der Verselbstständigung der kantonalen Akutspitäler andererseits, will sich die Gesundheitsdirektion auch im Bereich der Qualitätssicherung vermehrt auf die Festlegung strategischer Vorgaben konzentrieren. Die GPK ersuchte die Gesundheitsdirektion um weitere Informationen zu dieser Aussage.

Es gibt ein Strategiepapier vom 22. November 2006 mit dem Titel «Qualitätssicherung in der stationären Akutsomatik im Kanton Zürich». Für die Qualitätssicherung in den Akutspitälern wurde eine 5-Säulen-Strategie definiert: Die 1. Säule beinhaltet die Routine-Analyse, die 2. Säule die Outcome-Messungen mit dem Verein Outcome, die 3. Säule die Patientenzufriedenheitsmessungen, die 4. Säule die Massnahmen zur Patientensicherheit und die 5. Säule eine Befragung der Bevölkerung zur Zufriedenheit mit der Gesundheitsversorgung. Davon sind die Säulen 2, 3 und 5 seit rund sechs bis acht Jahren etabliert. Die Säulen 1 und 4 wurden auf 2007 in die Rahmenkontrakte aufgenommen. Säule 1 ist Gegenstand eines gemeinsamen Projektes zwischen der Gesundheitsdirektion und den Leistungserbringern. Zu Säule 4 kann festgestellt werden, dass die meisten Spitäler heute über ein Fehlermeldesystem verfügen. Deshalb soll kein neues System eingeführt werden, sondern man will auf den bestehenden Systemen aufbauen und diese auf einer geeigneten Plattform vereinheitlichen. Die Umsetzung der gesamten Strategie ist in den Jahren 2006 bis 2009 geplant.

Für die Qualitätssicherung ist die Kodierung ein wichtiges Instrument, insbesondere für den Kostenvergleich unter den Spitälern sowie die Budgetierung und das Benchmarking im Rahmen der Verhandlungen zu den Globalbudgets. Die Kodierung unterstützt weiter die Bereitstellung genereller Qualitätsdaten im Rahmen der Routinedaten-Analyse und sie wird künftig beigezogen für die Abrechnung von Fallpauschalen mit den Versicherern, sobald das dazu notwendige System eingeführt ist.

Da mit Hilfe der Kodierung festgelegt wird, wie hoch die Staatsbeiträge an die Spitäler sind, sind diese bestrebt, möglichst viele Leistungen mit Kodierung zu erfassen. Damit überprüft werden kann, dass in den einzelnen Spitälern nach spitalübergreifenden und einheitlichen Kriterien vorgegangen wird, ist die Gesundheitsdirektion daran, eine Kodierrevision einzuführen. Am 1. Juni 2007 nahm der erste von zwei Kodierrevisoren seine Arbeit auf. In einem Pilotversuch wurde im Mai 2007 die technische Infrastruktur überprüft. Das System funktioniert,

wenn auch noch kleinere Anpassungen vorgenommen werden müssten. Für die Kodierung sind diejenigen Personen in einem Spital zuständig, die an den Patientinnen und Patienten Behandlungen vornehmen. Sie halten in den Krankengeschichten die Grundlagen fest. Die technische Umsetzung wird von speziellen Kodierpersonen vorgenommen. In der Regel handelt es sich dabei um Ärzte und Ärztinnen aus dem speziellen Fachbereich. So wollen die Spitäler sicherstellen, dass auf einheitlichem Level so hoch als möglich kodiert wird.

Für die bisher implementierten Qualitätssicherungssysteme wurden keine Mindeststandards bezüglich der medizinischen Leistungen definiert. Die Outcome-Messungen als wichtigstes Standbein der Qualitätssicherung ist als Selbstmess- und Selbstbeurteilungssystem konzipiert, das über sogenannte Peer Reviews bzw. die damit verbundene Peer Pressure zu einer tendenziell hohen Qualität führt. Allenfalls müsste man sich fragen, ob neben Mindeststandards auch Höchststandards vorgesehen werden müssten.

Die Akzeptanz der Outcome-Messungen ist in den Spitälern grundsätzlich hoch, auch wenn diese den damit verbundenen administrativen Aufwand beklagen.

### **7.3 Psychiatrische Versorgung**

Die GPK befasste sich bereits 2005 mit dem Gerontopsychiatrischen Zentrum Hegibach. Im Zusammenhang mit der Umstrukturierung gab es schon damals Befürchtungen, dass die Forschung gegenüber der Dienstleistung und der medizinischen Versorgung in den Vordergrund treten könnte. Die Gesundheitsdirektion verlangte deshalb eine wiederkehrende Evaluation. Die erste Evaluation wurde im Frühjahr 2007 abgeschlossen.

Die beiden Evaluationsberichte der Experten aus Göttingen und München beurteilten die Klinik für Alterspsychiatrie als sehr gut geführt und gut ausgestattet sowohl bezüglich Räumen, Einrichtung und kompetentem Personal. Auch die laufenden Forschungsprojekte wurden positiv beurteilt. Mit der Psychiatrischen Universitätsklinik wurde vereinbart, dass per Ende 2007 eine erneute Begutachtung – eventuell durch andere Experten – durchgeführt wird. Die GPK wird sich darüber wieder informieren lassen.

Die Umsetzung der in den Berichten enthaltenen Empfehlungen für weitere Verbesserungen fällt in die Kompetenz und den Aufgabenbereich der Spitalleitung. Diese hat die Erkenntnisse in der weiteren Konzeption und Führung des gerontopsychiatrischen Angebots berücksichtigt.

## **8. Bildungsdirektion**

### **8.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

Inhalt und Ziele der Verstärkung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Sozialhilfebehörden, Berufsberatung, IV-Stellen, regionalen Arbeitsvermittlungsstellen und privaten Organisationen wurden bereits bei der Sicherheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion aufgezeigt (siehe Seiten 12 f. und 32). Die GPK verzichtet deshalb auf eine Wiederholung. Auch die der Bildungsdirektion angegliederte und am Modell beteiligte Berufsberatung beurteilt das Zusammenarbeitsmodell als Erfolg versprechend.

### **8.2 Querschnittsaufgaben zur Qualitätsentwicklung**

#### *Neue Schulaufsicht*

Das Projekt «Neue Schulaufsicht» wurde im Sommer 2006 abgeschlossen. Auf der Grundlage der im Projekt erarbeiteten Verfahren und Instrumente nahm die Fachstelle für Schulbeurteilung (FSB) im August ihren Betrieb auf. Im Schuljahr 2006/2007 beschäftigte die FSB total 24 Mitarbeitende. 16 Mitarbeitende sind Evaluationspersonen, wovon die meisten ein Standardpensum von 60% haben; insgesamt 810 Stellenprozent. Die Geschäftsleitung mit 460 Stellenprozent besteht aus fünf Personen. Im Sekretariat arbeiten drei Personen mit insgesamt 190 Stellenprozent. Auf das Schuljahr 2007/2008 wurden weitere 14 Evaluationspersonen zu je 60% eingestellt. Ein Stabsmitarbeiter zu 40% unterstützt die organisatorische Aufbauarbeit. Zudem wurde im Sekretariat eine Stelle für einen kaufmännischen Lernenden geschaffen. Im Vollausbau ab Sommer 2008 wird die Fachstelle gemäss Stellenplan über 30 Vollzeitstellen mit etwa 45 Mitarbeitenden verfügen.

Die Geschäftsleitung rekrutiert das Personal und bildet die Evaluatorinnen und Evaluatoren aus, organisiert die Evaluationen, leistet und koordiniert die internen Entwicklungsarbeiten und arbeitet selbst an Evaluationen mit. Die Evaluationspersonen führen die Evaluationen in den Schulen in wechselnden Teams durch. Die Grundzüge dieses Verfahrens regelte der Bildungsrat bereits 2001. Im «Handbuch Schulqualität» legte er den inhaltlichen Referenzrahmen in Form eines Qualitätsmodells und von Qualitätsansprüchen fest. Das Handbuch wurde 2006 als Erprobungsfassung publiziert.

Die GPK beabsichtigt, die Fachstelle und ihre Arbeit gegen Ende der Legislatur einer vertieften Überprüfung zu unterziehen.

### 8.3 Volksschulamt

#### *Umsetzung Volksschulgesetz*

Bedingt durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand und die dadurch verschiedenen Bedürfnisse der Gemeinden sowie die begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzen erfolgt die Umsetzung des Volksschulgesetzes gestaffelt bis 2011. Die GPK beabsichtigt, diesen Prozess im Sinne eines Schwerpunktthemas in der laufenden Legislatur sorgfältig zu beobachten.

Gemäss Volksschulgesetz kann der Regierungsrat für die Städte Zürich und Winterthur von den organisatorischen Bestimmungen dieses Gesetzes abweichende Regelungen erlassen, sofern die besonderen Verhältnisse dies erfordern. Die GPK ersuchte um eine Orientierung über die Hintergründe für diese Regelung.

Diese Gesetzesbestimmung, die bereits im Unterrichtsgesetz von 1859 enthalten war, bezieht sich gemäss Bildungsdirektion in erster Linie auf abweichende Regelungen organisatorischer Natur. In der Stadt Zürich bestünden beispielsweise sieben Schulkreise, die je einzeln grösser sind als die meisten Gemeinden im Kanton. Die demografische Zusammensetzung der einzelnen Schulkreise könne ebenso unterschiedlich sein, wie etwa jene der Nachbargemeinden Schlieren und Uitikon. Aus diesem Grund könne es sinnvoll sein, die einzelnen Schulkreise der Städte Zürich und Winterthur wie Gemeinden zu behandeln und Regelungen zu treffen, wie sie den Gemeinden zugestanden würden. Als Beispiel nannte die Bildungsdirektion die Sekundarstufe. Gemäss Volksschulgesetz legt die Gemeinde die Anzahl der Abteilungen an der Sekundarstufe einheitlich fest. Diese Regelung mache auf der Ebene Gemeinde Sinn, jedoch nicht unbedingt für die Städte Zürich und Winterthur, welche gemäss Volksschulgesetz als Gemeinden zu betrachten sind.

Bislang wurden gestützt auf § 13 des Volksschulgesetzes noch keine abweichenden Regelungen erlassen. Im Juni 2007 reichte die Stadt Zürich ein Gesuch bei der Bildungsdirektion ein. Die Stadt Winterthur kündigte ein Gesuch an, das jedoch im Zeitpunkt der Besprechung mit der Bildungsdirektorin noch nicht eingegangen war, weshalb sich diese nicht konkret dazu äussern wollte.

#### *Qualität in multikulturellen Schulen (QUIMS)*

Schulen mit einem Ausländeranteil von über 40% verstärken gemäss neuem Volksschulgesetz ihre Massnahmen in der Förderung der

Sprachkompetenz, des Schulerfolges und der Integration. Die Bildungsdirektion wird in der Volksschulverordnung ermächtigt zu regeln, unter welchen Voraussetzungen Schülerinnen und Schüler als fremdsprachig gelten. Darauf basierend legte die Bildungsdirektion fest, dass es sich dabei um Schülerinnen und Schüler nichtschweizerischer Nationalität handelt. Ungeachtet ihrer Deutschkenntnisse zählen somit eingebürgerte Kinder zu den Kindern schweizerischer Nationalität. Der Ausländeranteil ist vorliegend ein statistischer Hilfsindikator, der eine mehr oder weniger grosse Belastung einer Schule bei der Förderung der deutschen Sprache und Integration anzeigen kann. Es wäre gemäss Bildungsdirektion ein unverhältnismässiger Aufwand, Deutschkenntnisse und Integration einzelner Kinder flächendeckend zu erheben.

Die GPK erachtet es als Mangel, dass bei der Beurteilung der Voraussetzungen für Schulen mit einem grossen Ausländeranteil zur Verstärkung von Förderungsmassnahmen einzig auf das Kriterium «Nationalität» der Schülerinnen und Schüler abgestützt wird. Zu prüfen wäre, ob das Kriterium «Zweisprachigkeit» dazu nicht besser geeignet wäre.

Eine Schule mit einem Ausländeranteil von 40% und mehr ist mit dem neuen Volksschulgesetz verpflichtet, zusätzliche Massnahmen anzubieten. Andererseits wird der Kanton auch verpflichtet, finanzielle Beiträge zu leisten. Damit ist QUIMS im Gegensatz zur Schulversuchsphase kein freiwilliges Projekt mehr.

### *Grundstufe*

Gemäss einem Regierungsratsbeschluss von 2003 dauert der Schulversuch Grundstufe von August 2004 bis August 2009. Mit Beginn des Schuljahres 2006/2007 stieg die dritte und letzte Staffel in den Schulversuch ein. Weitere Gemeinden mit Versuchsklassen werden nicht mehr aufgenommen. Ab Beginn des Schuljahres 2007/2008 nehmen 78 Versuchsklassen von 27 Gemeinden am Versuch teil.

Die Grundstufenteams – Lehrpersonen und Schulische Heilpädagoginnen und -pädagogen – werden in den ersten drei Jahren durch die Projektberatung des Volksschulamtes unterstützt. Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) konzipierte im Auftrag des Volksschulamtes eine gezielte Weiterbildung für die Grundstufenlehrpersonen, die zweieinhalb Jahre dauert und mit dem kantonalen Zusatzdiplom Grundstufe abschliesst. Der Schulversuch wird durch die von der Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des

Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) in Auftrag gegebenen Evaluation wissenschaftlich ausgewertet und durch eine spezifische kantonale Evaluation ergänzt. Der Versuch ist Teil des Schulentwicklungsprojektes «4bis8» der EDK-Ost. Neben der gemeinsamen Projektentwicklung stellt die umfassende wissenschaftliche Evaluation einen Kernbestandteil dar. Ende 2007 wird der erste ausführliche Zwischenbericht der Gesamtevaluation sowie der kantonale Bericht erstellt. Der Schlussbericht der EDK-Ost Evaluation soll anfangs 2010 erscheinen. Auf Grund dieses Terminplanes bereitet die Bildungsdirektion zuhanden des Regierungsrates einen Antrag um Projektverlängerung um drei Jahre vor.

#### *Neugestaltung 9. Schuljahr*

Die GPK befasste sich bereits im Rahmen der letztjährigen Berichterstattung mit diesem Projekt. Seither empfahl die bildungsrätliche Begleitkommission auf Grund der positiven Zwischenbilanz der externen Evaluation, das Projekt mit hoher Priorität weiterzuführen und die Grundlagen für eine baldige Generalisierung bereitzustellen. Die GPK liess sich im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2006 über den gegenwärtigen Stand dieses Projektes informieren.

#### *Mitarbeiterbeurteilung (MAB)*

Auf Beginn des Schuljahres 2006/2007 erliess die Bildungsdirektion neue Richtlinien zur MAB für Lehrpersonen und für Schulleitende der Volksschule. Im neuen Verfahren wirken die Schulleitenden bei der lohnwirksamen MAB, dem summativen Verfahren, als vollwertige Mitglieder der Beurteilungsgremien mit. Im Zielvereinbarungsprozess, der formativen Förderung, obliegt den Schulleitenden die alleinige Verantwortung; sie führen in eigener Kompetenz mit den Lehrpersonen Mitarbeitergespräche.

Im Juli 2006 wurden die Schulpflegen mittels einer Broschüre über die Neuerungen in Kenntnis gesetzt. Im Rahmen der Behördenschulung fanden 2006 und 2007 zweitägige Einführungskurse in die MAB statt, welche die Neuerungen berücksichtigten.

Sowohl Schulpflegen als auch Lehrpersonen haben einen Spielraum, die MAB an kommunale Schwerpunkte auszurichten. Beispielsweise können im Dossier «Unterricht und Planung» zu den vorgegebenen zehn Problemkreisen zusätzliche Inhalte eingebracht werden. Eine Abänderung der eigentlichen MAB-Formulare ist jedoch nicht möglich. Gemäss Lehrpersonalgesetz stellt die Bildungsdirektion verbindliche und einheitliche Instrumente für die periodische Beurteilung zur Verfügung.

### *Interkulturelle Pädagogik*

Um den Kinder aus nicht-deutschsprachigen Familien zu besseren Deutschkenntnissen zu verhelfen, sind vermehrt Anstrengungen in der frühen Sprachförderung notwendig. Zwei Pilotversuche dienen dazu, Erfahrungen zu sammeln und Resultate zu evaluieren, um danach wirkungsvolle Konzepte und Methoden in Krippen, Spielgruppen, Kindergärten und im Grundstufenversuch zu erarbeiten.

Das Amt für Jugend und Berufsberatung und das Volksschulamt führen zusammen mit regionalen Jugendsekretariaten den Pilotversuch «Spielgruppen plus» durch, mit dem eine gezielte frühe Sprachförderung erprobt wird. Das «Marie Meierhofer-Institut für das Kind» sorgt für eine wissenschaftliche Begleitung, die Weiterbildung der Spielgruppen-Leiterinnen und die Evaluation des Versuches. Der Zwischenbericht soll Ende 2007 und der Schlussbericht Ende 2008 vorliegen.

Der andere Pilotversuch «Entwicklung der Sprachkompetenzen in der Erst- und Zweitsprache von Migrantenkindern» läuft in Kindergärten und Grundstufenklassen der Stadt Zürich. Erprobt wird eine verstärkte Sprachenförderung sowohl in der deutschen Sprache wie auch in der jeweiligen Erstsprache. Dabei werden die Eltern miteinbezogen. Zur Evaluation werden die Lernfortschritte der Kinder in beiden Sprachen gemessen. Verglichen werden sie dabei mit anderen Kindern, die nicht am verstärkten Sprachförderungsprogramm beteiligt sind. Ergebnisse werden 2008 publiziert.

## **8.4 Mittelschul- und Berufsbildungsamt**

Der Kanton Zürich hat sich 2001 für die Teilnahme als Pilotkanton am Projekt zur Einführung der modularisierten Berufslehre Informatiker/in entschieden. Auch dieses Projekt liess sich die GPK näher aufzeigen.

## **8.5 Amt für Jugend und Berufsberatung**

Die GPK beobachtete die Arbeiten an der Jugendhilfereform seit Start des *wif!*-Projektes 31 im Jahr 1995 und erstattete dazu regelmässig Bericht. Ein erster Entwurf eines neuen Kinder- und Jugendgesetzes aus dem Jahr 2003, der eine Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden anstrebte, war in der Vernehmlassung nicht mehrheitsfähig. Mit knapper gewordenen Ressourcen war zudem die Sicherung des Grundangebotes in den Vordergrund gerückt. Ein Ge-

setz über die Finanzierung der Jugendhilfe und Sonderschulung sollte diesem Anliegen Rechnung tragen. Die Bildungsdirektion erarbeitete deshalb unter Einbezug des so genannten Runden Tisches einen entsprechenden Gesetzesentwurf und leitete ihn an die Finanzdirektion weiter. Diese hatte den Auftrag, eine Vernehmlassung zu allen Gesetzesvorlagen durchzuführen, bei denen Anpassungen auf Grund des NFA notwendig waren. Gemäss Auskunft der Bildungsdirektion löste auch dieser Entwurf starke Kritik seitens der Gemeinden aus. Sie musste schliesslich feststellen, dass die Komplexität des Geschäftes zu gross war, so dass keine neue Lösung im Rahmen der NFA-Vorlagen gefunden werden konnte. Deshalb wurde eine Lösung für die durch den NFA bedingten Einnahmehausfälle basierend auf bisherigem Recht gesucht. Dadurch kam die Bildungsdirektion jedoch erneut in Verzug mit der eigentlichen Jugendhilfereform. Sie will aber noch im laufenden Jahr dem Regierungsrat ein Konzept zur materiellen Jugendhilfereform vorlegen, so dass 2008 eine entsprechende Gesetzesvorlage in die Vernehmlassung gegeben werden könnte.

Die GPK ist sich bewusst, dass die Jugendhilfereform komplex ist und unterschiedliche Akteure dabei miteinbezogen werden müssen. Es fällt aber auf, dass dieses Projekt seit Start im Jahr 1995 zahlreiche Verzögerungen erfahren und Widerstände hervorgerufen hat. Die GPK erwartet, dass die nötigen Korrekturen sowie das erwähnte Konzept und die Gesetzesvorlage im aufgezeigten Zeitrahmen ohne weitere Verzögerungen vorliegen werden.

## 8.6 Lehrmittelverlag

Der Lehrmittelverlag produziert, erwirbt und vertreibt Lehrmittel sowie Unterrichtshilfen für die Zürcher Volksschule und weitere Bereiche des Bildungswesens. Ein Grossteil der Lehrmittelproduktion erfolgt im Rahmen einer interkantonalen Zusammenarbeit. Die Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz) besteht aus einem Konkordat von 17 Deutschschweizer Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein. Im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2006 liess sich die GPK über diese Zusammenarbeit näher informieren.

## **9. Baudirektion**

### **9.1 Berichterstattung zu den Legislatorschwerpunkten**

#### *Nachhaltigkeitsbericht*

Im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts liess sich die GPK die Projektorganisation für die Erarbeitung des Nachhaltigkeitsberichts aufzeigen und über die Ziele, die mit dem Bericht verfolgt werden, näher informieren. Vorgesehen ist die Erstellung einer «Strategie Nachhaltige Entwicklung Kanton Zürich», mit der die Nachhaltigkeitspolitik weiter verankert werden soll. Damit will der Regierungsrat inhaltliche und vorgehensbezogene Rahmenbedingungen seiner Politik in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung vorgeben. Neben konzeptionellen Leitlinien soll ein Vorschlag erarbeitet werden mit den Schwerpunkten Nachhaltigkeitsbeurteilung von wichtigen Vorhaben, Unterstützung der Gemeinden bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsberichterstattung.

#### *Vision Zürichsee 2050*

Mit der Vision Zürichsee 2050 werden verschiedene Zielsetzungen angestrebt. So soll eine ganzheitliche Vision erarbeitet werden, die die verschiedenen Nutzungen am See aufeinander abstimmt und aufzeigt, wie sich der Zürichsee langfristig entwickeln soll. Es soll eine ökologische Aufwertung des Seeufers und eine bessere Erschliessung für die Öffentlichkeit erfolgen. Weiter will man die Grundlagen für konkrete Aufwertungsprojekte und für die Beurteilung von Gesuchen und Konzessionen schaffen. Die GPK liess sich über dieses Projekt näher informieren.

#### *Erhaltung und Pflege von Kulturobjekten*

Infolge Kürzung der Mittel im San04 und MH06 kann der Auftrag zur Erhaltung und Pflege von Kulturobjekten gemäss Berichterstattung nur reduziert wahrgenommen werden. Die GPK liess sich auch über diese Problematik informieren. Sie beabsichtigt, sich damit zu einem späteren Zeitpunkt näher zu befassen.

### **9.2 Hochbauamt/Immobilienamt**

Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit stellte die GPK verschiedentlich fest, dass einzelne Nutzer kantonaler Liegenschaften die hohen Baustandards des Hochbauamtes und die damit verbundenen Kosten

kritisierten. Dabei machten sie geltend, dass für ihre Bedürfnisse tiefere Standards ausreichen würden. Die Baudirektion führte dazu aus, dass bauliche Standards nicht losgelöst von der angenommenen Nutzungsdauer festgelegt werden könnten. Naturgemäss variieren die Meinungen von Nutzern und Hochbauamt, da das Hochbauamt eine längerfristige Optik einnehmen muss. Grundsätzlich begrüsst die Baudirektion jedoch alle Anstrengungen der Nutzer zur Kostenoptimierung bei Investitionen in Immobilien. Gemäss Immobilienverordnung erarbeitet das Immobilienamt zusammen mit den Direktionen die Grundlagen zu den Standards. Diese umfassen Flächen-, Raum- und Ausstattungsstandards und werden vom Regierungsrat verabschiedet.

Aufgaben und Kompetenzen von Hochbauamt und Immobilienamt sind in der Immobilienverordnung detailliert geregelt. Als Baufachorgan ist das Hochbauamt für die Planung und Realisierung von baulichen Massnahmen zuständig. Demgegenüber nimmt das Immobilienamt die strategische Planung für den Immobilienbestand wahr und betreibt einen Teil dieser Immobilien; diejenigen der Zentral- und Bezirksverwaltung. Der Betrieb der übrigen kantonalen Immobilien obliegt den jeweiligen Nutzerorganisationen. Für die Instandhaltungsaufgaben mit baufachlichen Anforderungen kann das Hochbauamt beauftragt werden. Gemäss Baudirektor arbeitet das Immobilienamt sehr kostenbewusst. So weisen sie beispielsweise klar darauf hin, falls Standards zu hoch festgelegt werden.

### **9.3 Immobilienamt/Fluglärmentschädigungen**

Gemäss Geschäftsbericht entschied die Eidgenössische Schätzungskommission im Dezember 2006 über Fluglärmentschädigungen für 18 Pilotliegenschaften in Opfikon. In 15 Fällen wurde eine Entschädigung abgelehnt, in drei Fällen zugesprochen. Die GPK ersuchte zu diesen Verfahren um nähere Informationen.

Bis Anfang Juli 2007 gingen über 19 000 Forderungen bezüglich Liegenschaftenminderwerte wegen übermässigen Fluglärms ein. Der Kanton ist mit rund 10 600 Fällen direkt betroffen. Im Wesentlichen dient der Weiterzug sämtlicher Pilotfälle dazu, die rechtlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf eine lärmbedingte Entschädigungszahlung einer höchstrichterlichen Klärung zuzuführen. Auch zur Ermittlung der fluglärmbedingten Minderwerte fehlen bislang höchstrichterliche Vorgaben. Ein ausschlaggebendes Kriterium, das vom Bundesgericht zu klären sein wird, ist die Schadensschwere. Es muss nach klarer bundesgerichtlicher Vorgabe ein schwerer Schaden vorliegen. Es ist jedoch umstritten, ab welchem Schwellenwert von einem entschädigungspflichtigen schweren Schaden ausgegangen werden muss.

Eine grosse Problematik bei den Fluglärmfällen stellt die Ermittlung des genauen Schadens dar. Denn entschädigungspflichtig kann nur der Minderwert sein, der durch den Fluglärm verursacht worden ist. Zur Ermittlung des fluglärmbedingten Schadens kann aber nicht auf herkömmliche Bewertungsmethoden zurückgegriffen werden. Es ist ein statistisches Verfahren einzusetzen, das den Einfluss des Flughafens auf die Liegenschaftenpreise isolieren kann. Das von der Zürcher Kantonalbank erarbeitete Modell ist dazu in der Lage. Es basiert auf den tatsächlichen Marktpreisen in der Flughafenregion und dem ganzen Kantonsgebiet. Die Schätzungskommission wendet dieses Modell jedoch nur teilweise an, was die Enteigner kritisierten. Zudem lehnt die Schätzungskommission die Berücksichtigung einer vom Flughafen geschaffenen Wertvermehrung ab. Auch diese Frage soll mit dem Weiterzug der Pilotfälle geklärt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Pilotfälle dazu dienen, höchstrichterliche Vorgaben für die Beurteilung der hängigen Entschädigungsforderungen zu erhalten. Aus diesem Grund wurden die Pilotliegenschaften in der Gemeinde Opfikon in Absprache mit den Vertretern der Grundeigentümer sorgfältig ausgewählt. Es wurde darauf geachtet, ein breites Spektrum verschiedener Liegenschaften einzubeziehen.

#### **9.4 Verkehr und Infrastruktur Strasse (VIS), Tiefbauamt (TBA)**

Im Rahmen der Schnittstellenbereinigung Gesamtverkehr wurde im Mai 2006 ein Teil des TBA in die Volkswirtschaftsdirektion, Organisationseinheit VIS verlegt. Die GPK befasste sich mit diesem Thema im Rahmen der letztjährigen Beratung des Geschäftsberichts. Die Referentin der Volkswirtschaftsdirektion und der Referent der Baudirektion liessen sich Anfang 2007 weiter über die Restrukturierung und den damaligen Umsetzungsstand orientieren. Daran anschliessend ersuchte die GPK sowohl die Volkswirtschaftsdirektion als auch die Baudirektion im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts 2006 um eine weitere Orientierung (siehe auch Seite 25 ff.).

Gemäss Baudirektion bestehen in einzelnen Bereichen wie etwa Kunstbauten und Lärmschutz noch offene Fragen die Zuständigkeit betreffend. Bedingt durch die häufigen Wechsel an der Direktionspitze konnten diese Probleme bisher nicht angegangen werden. Die Schnittstelle zwischen VIS und TBA ist schweizweit einzigartig. Für Entscheide über die Direktionsgrenzen hinweg ist mehr Koordinationsaufwand und Zeit notwendig. Das VIS hat gegenüber dem TBA Controllingrechte. Umgekehrt besteht eine Reportingpflicht. Der dafür notwendige Zeitaufwand ist neu und fällt zusätzlich an. Doppelspu-

rigkeiten, bedingt durch die Übergabe der Neubauprojekte nach der Genehmigungsplanung und Kreditbewilligung, sind systembedingt.

Die Reaktionen Dritter sind mehrheitlich von Skepsis geprägt. Die Aufteilung des TBA wird als politisch und nicht als sachlich motiviert wahrgenommen. Bei Unternehmen herrscht Besorgnis, dass es als Folge der Aufteilung in den kommenden Jahren zu einem Rückgang der Bautätigkeit im Strassenbau kommen könnte. Über die präzise Verortung der Schnittstelle besteht in der Öffentlichkeit zum Teil nach wie vor Unklarheit. Gegenüber Bund und Gemeinden hat in vielen Bereichen die Zahl der Ansprechpartner zugenommen.

Die Aufgabenteilung hat für Mitarbeitende im Stab, in der Geschäftsleitung sowie bei den Projektleitenden im Neubau den Wegfall ganzer Aufgabenbereiche zur Folge, was die Attraktivität der Stellen vermindert hat. Neubauprojekte werden nicht mehr von einem Projektleitenden von der ersten Projektstudie bis zum Abschluss der Bauarbeiten betreut, sondern vom VIS-Projektleitenden nach Genehmigung und Kreditbewilligung an den Projektleitenden TBA übergeben. Für die von der Schnittstelle unmittelbar betroffenen Mitarbeitenden hat die Aufteilung zu erhöhtem Aufwand geführt. Insgesamt kann die Personalsituation im TBA jedoch als entspannt bezeichnet werden. Für den Direktionsvorsteher hat die Reorganisation auch ein emotionales Element. Wichtig ist für ihn, im Alltag des TBA Ruhe einkehren zu lassen und Vertrauen zu schaffen. Oberstes Ziel ist, Doppelspurigkeiten auszuschliessen und Emotionalitäten abzubauen.

<p>Für ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen verweist die GPK auf den entsprechenden Bericht zur Volkswirtschaftsdirektion (siehe Seite 27).</p>
---

## **9.5 Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)**

### *Verfahren zur Verteilung der Kosten nach neuem Altlastenrecht*

Auf den 1. November 2006 trat eine Revision des Umweltschutzgesetzes im Bereich Altlasten in Kraft. In diesem Zusammenhang ist künftig vermehrt mit Gesuchen zur Kostenverteilung zu rechnen. Das AWEL entwickelte dazu einen effizienten Lösungsansatz mit einem Verhandlungsverfahren, das erfolgreich getestet wurde. Die GPK ersuchte die Baudirektion im Rahmen der Einfragesitzung um weitere Informationen.

## **9.6 Amt für Landschaft und Natur (ALN)**

Die GPK erkundigte sich nach einem allfälligen Benchmark für den Staatswald zu den Bewirtschaftungskosten. Gemäss Baudirektion führt der Staatswald des Kantons Zürich seit 1991/1992 die forstliche Betriebsabrechnung von Waldwirtschaft Schweiz. Die Resultate werden mit Forstbetrieben von Gemeinden und Kooperationen im Kanton Zürich verglichen. Auf Grund dieser Vergleiche kann gesagt werden, dass der Gesamtaufwand im Holzproduktionsbetrieb bei beiden Waldeigentümerkategorien etwa gleich ist. Gleiches gilt für den Zeitaufwand. Hingegen ist der daraus resultierende Gesamtertrag im Staatswald tiefer, da der Staat bedeutend weniger Beiträge erhält. Zudem sind die Holzsortimente auf Grund der Standorte im Durchschnitt schlechter, was sich auf den Holzpreis auswirkt. Weiter hat der Staatswald auch gemeinwirtschaftliche Leistungen zum Nutzen der Öffentlichkeit zu erbringen. Diese werden in der Betriebsrechnung ausgewiesen. Gesamthaft kann gesagt werden, dass der Staatswald wirtschaftlich arbeitet.

## **10. Abschreibungsanträge zu überwiesenen parlamentarischen Vorstössen**

Die GPK hat ferner die im Geschäftsbericht des Regierungsrates aufgeführten Abschreibungsanträge zu überwiesenen Vorstössen zu prüfen. Das Kantonsratsgesetz sieht diese ausserordentliche Form der Abschreibung vor. Sie ist jedoch nur dort angezeigt, wo parlamentarische Vorstösse zwischenzeitlich an Aktualität verloren haben, bereits auf anderem Weg durch den Regierungsrat erfüllt worden sind oder dem Abschreibungsantrag keine Opposition erwächst. In der Regel sollte ein Abschreibungsantrag jedoch auf dem ordentlichen Weg – das

heisst mit separater Vorlage – gestellt werden. Wählt der Regierungsrat die ausserordentliche Form der Abschreibung im Geschäftsbericht, kann der Kantonsrat seine Zustimmung verweigern und stattdessen vom Regierungsrat die ordentliche Behandlung verlangen.

Übereinstimmend mit dem Antrag des Regierungsrates empfiehlt die GPK dem Kantonsrat die Abschreibung der unter Dispositiv Ziffer II aufgeführten Vorstösse.

Der Abschreibungsantrag zum Postulat KR-Nr. 190/2004 betreffend Splitting für Ehepaare im Steuerrecht wurde von der GPK näher geprüft, da sich der Postulant mit ihm nicht einverstanden erklärte. Ziel seines Postulates ist die Aufhebung der Benachteiligung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren im Steuerrecht durch Einführung eines Vollsplittings der Einkommen und Vermögen der Ehegatten im Steuerrecht.

Die vom Kantonsrat vorläufig unterstützten Parlamentarischen Initiativen KR-Nrn. 208/2004 und 317/2004 verlangten ebenfalls ein Vollsplitting für Ehepaare im Steuerrecht. Die beiden Parlamentarischen Initiativen wurden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) zur Vorberatung überwiesen. Diese befasste sich von Mai 2005 bis Oktober 2006 an insgesamt sechs Sitzungen damit und insbesondere auch mit dem verlangten Vollsplitting. Die Kommissionsarbeit wurde zudem sistiert, um ein Bundesgerichtsurteil abzuwarten, das sich ebenfalls mit diesem Themenbereich befasste. Schliesslich unterbreitete die WAK dem Kantonsrat am 31. Oktober 2006 den einstimmigen Antrag, die beiden Parlamentarischen Initiativen und damit das Vollsplitting abzulehnen und stattdessen eine Standesinitiative in Form eines ausformulierten Vorschlags für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern des Kantons und der Gemeinden einzureichen. Dieser Antrag wurde vom neu gewählten Kantonsrat am 11. Juni 2007 beraten und mit 158:0 Stimmen gutgeheissen. Es kann festgestellt werden, dass sich sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat bereits mit dem vom Postulanten verlangten Vollsplitting befasst und dieses in der Folge jedoch abgelehnt haben. Damit sind die Voraussetzungen zur Abschreibung des Postulates im Rahmen der Beschlussfassung zum Geschäftsbericht erfüllt.

## **11. Schlusswort**

Die GPK stellt fest, dass ihre Fragen zum Geschäftsbericht 2006 offen und umfassend beantwortet wurden. Sie dankt dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung für die gute Zusammenarbeit. Es ist ihr ein Anliegen, ihre Aufsichtstätigkeit im gegenseitigen Einvernehmen zu erfüllen unter Wahrung der notwendigen Unabhängigkeit und Objektivität. Dass trotzdem gelegentlich Konflikte entstehen können, ist nicht immer auszuschliessen. Die GPK zählt in diesen Fällen auf das Verständnis des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung. Sie will auch künftig ihren Teil zu einem offenen Dialog und einer konstruktiven Zusammenarbeit beitragen.

Zürich, 20. September 2007

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:

Heinrich Wuhrmann

Die Sekretärin:

lic. iur. Madeleine Speerli