

Antrag der Geschäftsprüfungskommission*
vom 4. September 2008

KR-Nr. 295/2008

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates für das Jahr 2007,
ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene
und Jugendstrafrechtspflege**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Geschäftsprüfungskommission
vom 4. September 2008,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 2007,
ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege,
wird genehmigt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern:
Heinrich Wuhrmann, Dübendorf (Präsident); Nicole Barandun-Gross, Zürich;
Michèle Bättig, Zürich; Martin Farner, Oberstammheim; Lilith Claudia Hüb-
scher, Winterthur; Romana Leuzinger, Zürich; Lisette Müller-Jaag, Knonau;
Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Peter Uhlmann, Dinhard; Clau-
dio Zanetti, Zollikon; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Bericht

Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) behandelte den Geschäftsbericht 2007 des Regierungsrates in einer gestraffteren Form, um mehr Ressourcen für ihre übrige Aufsichtstätigkeit zu schaffen. Dabei hat sie pro Direktion drei Schwerpunkte ausgewählt und diese einer genaueren Prüfung unterzogen. Auf die bisherigen Einfragesitzungen mit den zuständigen Regierungsmitgliedern wurde verzichtet. – Die GPK erachtet dies als vertretbar, da die Regierungsmitglieder im Rahmen der Themenschwerpunkte gemäss GPK-Jahresprogramm oder aus aktuellem Anlass zu Gesprächen eingeladen werden. – Neu setzte sie Subkommissionen ein, die sich jeweils mit einer Direktion befassen und die notwendigen Fragen und Abklärungen mit den zuständigen Regierungsmitgliedern besprechen. Basierend auf ihrer Berichterstattung fasst die GPK ihre Feststellungen und Empfehlungen zum Geschäftsbericht des Regierungsrates im vorliegenden Antrag kurz zusammen. Auf die bisherige ausführliche schriftliche Begründung will die GPK künftig verzichten, um damit der mündlichen Beratung im Kantonsrat ein grösseres Gewicht zu geben.

Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK ihre Aufsichtsaufgaben insbesondere im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte gemäss Jahresprogramm wahr. Über diese Abklärungen will die GPK künftig gegenüber dem Kantonsrat unabhängig vom Geschäftsbericht des Regierungsrates jeweils Ende Amtsjahr Rechenschaft ablegen. Im ersten Amtsjahr dieser Legislatur war dies aus terminlichen Gründen nicht möglich, weshalb die GPK dem Kantonsrat ihren Tätigkeitsbericht 2007/2008 letztmals zusammen mit dem GPK-Antrag zum Geschäftsbericht 2007 des Regierungsrates vorlegt.

Die ersten Reaktionen der Regierungs- und GPK-Mitglieder auf die neue Vorberatungsform sind bisher weitgehend positiv ausgefallen. Es ist möglich, dass aufgrund der geplanten neuen Berichterstattung des Regierungsrates im nächsten Jahr noch die eine oder andere Anpassung notwendig sein wird.

1. Regierungsrat

1.1 Legislaturziele 2007–2011

Nachdem der Regierungsrat seine Legislaturziele 2007–2011 im September 2007 verabschiedet hatte, verzichtete er im Geschäftsbericht 2007 auf eine Zwischenberichterstattung per Ende 2007. Die GPK erachtet diesen Verzicht als sinnvoll.

1.2 Fristenkontrolle bei parlamentarischen Vorstössen und Initiativen

Gemäss Kantonsratsgesetz überwacht die GPK die Einhaltung der Behandlungsfristen der unerledigten Überweisungen. Nachdem diese Fristen in den letzten Jahren in der Regel pflichtgemäss eingehalten wurden, musste die GPK in letzter Zeit einzelne Fristverletzungen feststellen.

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die Geschäfts- und Fristenkontrolle in den Direktionen und der Staatskanzlei dementsprechend auf Verbesserungsmöglichkeiten überprüfen zu lassen.

Für Postulate und Motionen kann der Kantonsrat dem Regierungsrat die Frist zur Berichterstattung erstrecken. Ein solches Gesuch ist dem Kantonsrat drei Monate vor Fristablauf zu stellen. Für Einzel-, Behörden- und Volksinitiativen sieht das Gesetz über die politischen Rechte ebenfalls eine Fristerstreckungsmöglichkeit für die Berichterstattung des Regierungsrates vor. Im Gegensatz zum Kantonsratsgesetz kann dieses Gesuch jedoch bis zum letzten Tag der laufenden Frist gestellt werden. Das kann zur unbefriedigenden Situation führen, dass die GPK als vorberatende Kommission und der Kantonsrat das Gesuch erst nach Ablauf der Frist in Beratung ziehen können. Grundsätzlich würde sich eine Anpassung des Gesetzes über die politischen Rechte analog dem Kantonsratsgesetz aufdrängen. Da sich das Gesetz über die politischen Rechte gegenwärtig in Überarbeitung befindet und dabei für Einzel-, Behörden- und Volksinitiativen die Fristerstreckungsmöglichkeit wegfallen soll, kann gegenwärtig darauf verzichtet werden.

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat jedoch, bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung Fristerstreckungsgesuche für Initiativen so früh wie möglich zu stellen, damit sie im Kantonsrat ordnungsgemäss innert noch laufender Frist behandelt werden können.

Anlässlich der Besprechung mit der GPK-Subkommission wies die im Amtsjahr 2007/2008 amtierende Regierungspräsidentin auf Fristeinhaltungsprobleme des Regierungsrates in besonderen Situationen

hin; beispielsweise bei Ablauf der Frist in den Kantonsrats- bzw. Regierungsratsferien. Die GPK konnte dieser Argumentation folgen. Sie regte deshalb bei der Geschäftsleitung an, diese Problematik im Rahmen der geplanten Totalrevision des Kantonsratsgesetzes zu prüfen. Allenfalls wäre für einzelne Fristen eine Regelung analog dem Gerichtsverfassungsgesetz denkbar, das einen Friststillstand während der Gerichtsferien vorsieht.

1.3 Inkrafttreten von rechtsetzenden Erlassen

Grundsätzlich legt der Kantonsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens für von ihm beschlossene rechtsetzende Erlasse fest. Verzichtet er darauf, was der gängigen Praxis entspricht, so ist gemäss Publikationsgesetz der Regierungsrat dafür zuständig. Da der Regierungsrat in der Vergangenheit in einzelnen Fällen mit der Festlegung ungebührlich lang zuwartete, ist die GPK der Meinung, dass der Kantonsrat von seiner Zuständigkeit vermehrt Gebrauch machen und die Frage des Inkrafttretens nicht dem Regierungsrat überlassen sollte.

2. Staatskanzlei

2.1 Kommunikationsabteilung des Regierungsrates

Gemäss Geschäftsbericht orientiert die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates über die aktuellen Geschäfte des Regierungsrates. Sie ist verantwortlich für Medienanlässe und koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit des Regierungsrates. Weiter betreut sie die Homepage der kantonalen Verwaltung und dient als Drehscheibe für interne Kommunikation. Die GPK-Subkommission liess sich dazu näher informieren, wobei insbesondere die Schnittstellen zwischen Kommunikationsabteilung und den Kommunikationsbeauftragten der Direktionen im Vordergrund standen.

Gemäss Leitlinien zur Information und Kommunikation will der Regierungsrat einmal pro Legislatur eine Erfolgskontrolle seiner Kommunikationspolitik durchführen. Eine erste Evaluation ist im Laufe der Legislaturperiode vorgesehen. Die GPK wird sich danach über deren Resultate und Schlussfolgerungen orientieren lassen.

Bei der im letztjährigen GPK-Antrag erwähnten systematischen Umfeldbeobachtung besteht gemäss der im Amtsjahr 2007/2008 amtierenden Regierungspräsidentin ein Verbesserungspotenzial. Die GPK wird sich auch dazu weiter orientieren lassen.

2.2 Rekursabteilung des Regierungsrates

In der Vergangenheit befasste sich die GPK regelmässig mit der Rekursabteilung des Regierungsrates. Dabei musste sie in der Regel feststellen, dass die Geschäftslast hoch und die durchschnittliche Verfahrensdauer lang ist. Obwohl der Regierungsrat zwei zusätzliche unbefristete Stellen und eine auf drei Jahre befristete Stelle neu bewilligte, konnte an dieser Situation auch im Berichtsjahr nichts Grundlegendes verbessert werden. Zwar führten die zusätzlichen Stellen zu einer Erhöhung der Anzahl Erledigungen, da aber gleichzeitig die Eingänge deutlich anstiegen, konnte die Anzahl Pendenzen nicht gesenkt werden. Die GPK erhielt die Auskunft, der Regierungsrat hätte im Oktober 2007 entschieden, dass grundsätzlich durch eine Delegation erstinstanzlicher Anordnungen auf eine untere Verwaltungsebene, in der Regel Ämter, der Rekursweg über die Direktion direkt ans Verwaltungsgericht eröffnet werden soll. Das würde dazu führen, dass der Regierungsrat nur noch in Ausnahmefällen Rekursinstanz bleibt. Die Umsetzung dieses Entscheides soll im Rahmen des Projektes zur Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts an das übergeordnete Recht erfolgen.

3. Direktion der Justiz und des Innern

3.1 Umsetzung der neuen Kantonsverfassung

Die neue Kantonsverfassung ist seit dem 1. Januar 2006 in Kraft. Die Verfassungsbestimmungen sind so rasch als möglich umzusetzen. Der Regierungsrat hat die Direktionen und die Staatskanzlei beauftragt zu prüfen, ob die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich liegenden Erlasse mit der neuen Verfassung übereinstimmen oder ob ein Handlungsbedarf besteht. Die Direktionen und die Staatskanzlei haben diese Arbeiten selbstständig an die Hand zu nehmen. Direktionsübergreifende Projekte werden koordiniert. Der Regierungsrat beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern, eine entsprechende Koordinationsstelle einzurichten. Dazu stellt diese eine 50%-Stelle zur Verfügung. Die Direktionen und die Staatskanzlei verfassen halbjährlich Berichte, die über den Stand der Rechtsetzungsprojekte Auskunft geben. Die Koordinationsstelle fasst diese in einem halbjährlichen Statusbericht zusammen und legt ihn dem Regierungsrat vor. Danach wird er dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Die Statusberichte sind zudem auf der Website der Direktion der Justiz und des Innern abrufbar. Gegenwärtig stehen folgende Projekte im Vordergrund:

- Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege
- Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen (Teilprojekt «Gesetzesvorbehalt und formell-gesetzliche Grundlagen»)

Gemäss Auskunft des Regierungsrates können die in der Kantonsverfassung festgehaltenen Umsetzungsfristen eingehalten werden. Für die Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen gibt die Kantonsverfassung keine ausdrücklichen Fristen vor, sodass die zuständigen Behörden gemäss Art. 136 KV ohne Verzug zu handeln haben.

Die GPK stellt fest, dass für die Umsetzung der Kantonsverfassung eine geeignete Projektorganisation zur Verfügung steht. Sie empfiehlt dem Regierungsrat und seinen Direktionen sowie der Staatskanzlei, dem Umsetzungsauftrag – insbesondere gemäss Art. 136 KV – das notwendige Gewicht zu geben und die Arbeiten zügig voranzutreiben.

3.2 Statistisches Amt

Die GPK-Subkommission liess sich Organisation, Strukturen und Aufgaben des Statistischen Amtes aufzeigen. Im Vordergrund standen dabei die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. Hier kontrolliert das Statistische Amt im Wesentlichen die Eingaben aus den Gemeinden. Es ist zudem zuständig für das Projekt E-Voting. Bisher konnten drei Testgemeinden mit E-Voting abstimmen. Geplant ist ein Ausbau auf elf Gemeinden sowie zusätzlich den Stadtkreis Altstadt in Winterthur und die Stadtkreise 1 und 2 in Zürich. Ein weiter gehender Ausbau wird von den Bundesbehörden nicht bewilligt, da das Projekt eine Höchstbeteiligung von 100 000 Stimmberechtigten vorsieht. Diese Beschränkung wird vom Statistischen Amt bedauert. Um mit E-Voting abstimmen zu können, werden spezielle Stimmrechtsausweise benötigt, was dieses Abstimmungsverfahren gegenwärtig noch aufwendig macht. Sinnvoller wäre ein System analog dem Online-Banking.

Im heutigen Zeitpunkt besteht in drei Kantonen – Genf, Neuenburg und Zürich – die Möglichkeit, mittels E-Voting abzustimmen. Dabei verwenden Genf und Neuenburg andere Systeme. Das Statistische Amt hofft, dass sich schweizweit das Zürcher System durchsetzen wird, da dieses als einziges auch ein dezentral geführtes Einwohnerregister zulässt.

Das Angebot, mittels SMS abzustimmen, wurde in der Zwischenzeit eingestellt, da es zu kompliziert und damit die Nachfrage zu gering war.

Grundsätzlich beurteilt die GPK E-Voting als zukunftsweisendes Projekt, das zwar in einigen Bereichen noch verbessert werden kann. Sie erachtet es als richtig, dass das Projekt wie ursprünglich geplant durchgeführt wird.

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat jedoch, der Kosten-Nutzen-Frage die notwendige Beachtung zu schenken. Das Bedürfnis der Nutzenden hat im Vordergrund zu stehen und nicht das Optimum an technisch Möglichem.

3.3 Kantonale Opferhilfestelle

Die Kantonale Opferhilfestelle beurteilt Gesuche von Opfern um finanzielle Hilfe. Zu ihren Aufgaben gehören zudem die administrative Aufsicht über die anerkannten Opferberatungsstellen sowie die Finanzierung dieser Stellen. Die Subkommission liess sich näher über diese Fachstelle orientieren.

4. Sicherheitsdirektion

4.1 Kantonspolizei

1999 umfasste das Polizeikorps 1727 Mitarbeitende, was dem gegenwärtigen Sollbestand entspricht. Aufgrund der im Rahmen von San04 und MH 06 erfolgten Sparmassnahmen musste der Bestand auf etwa 1600 Mitarbeitende reduziert werden. Die Kantonspolizei beabsichtigt, die Zahl der Mitarbeitenden wieder zu erhöhen. Dazu sollen 100 zusätzliche Polizistinnen und Polizisten in drei neu zu schaffenden Lehrgängen ausgebildet werden. Grundsätzlich ist der Polizistenberuf nach wie vor attraktiv. Für 50 offene Stellen gingen im Berichtsjahr insgesamt 850 Bewerbungen ein. Die Personalfluktuationsrate ist gering und die Mitarbeitendenzufriedenheit wird als gut bezeichnet.

Die Subkommission hat sich weiter nach der Begleitung und Unterstützung der Kantonspolizistinnen und -polizisten erkundigt, deren Alltag oftmals belastend sein kann. Gemäss geltender Praxis rücken die Mitarbeitenden bei heiklen Fällen jeweils zu zweit aus. Müssen Mitarbeitende betreut werden, so geschieht dies durch die sogenannte Kameradenhilfe, die sich bewährt hat und zweckmässig ist. Falls eine Supervision im Einzelfall angezeigt ist, so kann dies vom Mitarbeitenden beantragt werden. Die Kantonspolizei verfügt zudem über eine Polizeipsychologin und eine Polizeipfarrerin.

Die GPK begrüsst die beabsichtigte Erhöhung der Mitarbeitenden im Polizeikorps.

4.2 Migrationsamt

Seit Herbst 2006 verzeichnete das Migrationsamt bzw. die für die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zuständige Abteilung ein starkes Anwachsen der pendenten Geschäftsfälle. Dies veranlasste die GPK, das Migrationsamt in ihrem Jahresprogramm 2006/2007 als Schwerpunkt aufzunehmen und eine Besichtigung durchzuführen, um sich die angeordneten Sofortmassnahmen und die Reorganisation der Abteilung Bewilligungsverfahren aufzeigen zu lassen (siehe GPK-Bericht über ihre Tätigkeit 2007/2008, KR-Nr. 296/2008).

Gemäss Geschäftsbericht 2007 lag die durchschnittliche Anzahl Pendenzen nach wie vor über den angestrebten Zielen. Das gilt sowohl für den Ist-Wert 2007 als auch für den Soll-Wert 2008. Aus diesem Grund griff die Subkommission das Thema anlässlich der Besprechung zum Geschäftsbericht nochmals auf und erkundigte sich nach ersten Erfahrungen mit den Sofortmassnahmen und der Reorganisation. Gemäss Auskunft des Migrationsamtes beträgt die gegenwärtige durchschnittliche Verfahrensdauer der Abteilung Bewilligungsverfahren drei Monate. Angestrebt wird eine Dauer von einem Monat. Die Abweichung sei unter anderem mit Mitarbeitendenabwesenheiten zu begründen. Das Migrationsamt habe zudem verschiedene neue Aufgaben zu übernehmen, beispielsweise im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsabkommen und mit dem geplanten biometrischen Ausländerausweis.

Die Besprechung mit dem Sicherheitsdirektor und dem Chef des Migrationsamtes fand vor der Publikation des Tätigkeitsberichts 2007 des kantonalen Ombudsmanns statt. In diesem Bericht schildert der Ombudsmann verschiedene Beschwerdefälle das Migrationsamt betreffend und kommt dabei zum Schluss, dass die Leistungen des Amtes unbefriedigend seien. Nach Kenntnisnahme dieses Berichts ersuchte die GPK den Sicherheitsdirektor und den Amtschef um eine Stellungnahme. Parallel dazu wurde im Kantonsrat die Anfrage KR-Nr. 214/2008 betr. Unbefriedigende Leistungen des Migrationsamtes eingereicht. Sobald die Antwort des Regierungsrates auf diese Anfrage vorliegt, wird die GPK eine neue Beurteilung und bei Bedarf weitere Abklärungen vornehmen.

4.3 Kantonales Sozialamt

Das Sozialamt vollzieht die staatlichen Aufgaben im Sozialwesen. In diesem Bereich liess sich die Subkommission insbesondere die Umsetzung des teilrevidierten Sozialhilfegesetzes aufzeigen, wobei die Umsetzung und Auswirkungen auf Gemeindeebene im Vordergrund standen.

5. Finanzdirektion

5.1 Integration der Liegenschaftenverwaltung der Finanzdirektion im Immobilienamt der Baudirektion

Aus Sicht der Finanzdirektion ist diese Integration problemlos verlaufen und es sind bisher keine Mängel oder Unstimmigkeiten zutage getreten. Gleiches gilt für die Übernahme der Vermögensverwaltung ihrer Liegenschaften durch die BVK. Es ist anzunehmen, dass die Neuorganisation zu Synergien führen wird. Die GPK sieht gegenwärtig zu diesem Bereich keinen weiteren Handlungsbedarf.

5.2 Personalamt

Personalmanagement-Strategie 2007–2011

Im Dezember 2007 beschloss der Regierungsrat seine Personalmanagement-Strategie 2007–2011. Diese soll die Umsetzung der Legislaturziele «Attraktivität als Arbeitgeber steigern» und «Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern» unterstützen. Die Subkommission liess sich über die wichtigsten Inhalte der Strategie orientieren. Für die Umsetzung der Strategie und die Durchsetzung in der Organisation werden strategische Programme entwickelt. Beispielsweise sollen im Bereich Führung Standards für die Personalgewinnung bereitgestellt werden. Im Personalbereich will man Qualitätsstandards für die wichtigsten Dienstleistungen schaffen. Dem Personalcontrolling wird ein seiner Wichtigkeit entsprechendes Gewicht gegeben.

Die GPK stellt fest, dass es seit Dezember 2007 eine gemeinsam beschlossene Strategie gibt. Die kurze Zeit seit der Inkraftsetzung reicht noch nicht für eine Beurteilung aus. Die GPK empfiehlt, insbesondere die direktionsübergreifenden Programme zu fördern und umzusetzen. Die Kaderschulung soll dabei primär im Vordergrund stehen.

Das direktionsübergreifende Personalcontrolling ist zu fördern. Die Ablösung des heutigen Systems ist im Gang. Zusätzliche Investitionen sind deshalb nur zu tätigen, soweit sie sinnvoll sind und auch mit einem neuen System genutzt werden können. Mit der neuen Lösung soll dem

Controlling und klar definierten Standards verstärktes Gewicht gegeben werden.

Im Übrigen beauftragte die GPK ihre ständige Subkommission «Personalmanagement», die Umsetzung und insbesondere die Durchsetzung der Personalmanagement-Strategie in der kantonalen Verwaltung weiterzuverfolgen. Gleichzeitig hat diese Subkommission den Umgang in der kantonalen Verwaltung mit Arbeitszeit, Mehrzeit, Überzeit und Ferien zu überprüfen, da in diesem Bereich Handlungsbedarf vermutet wird.

Case Management

Case Management soll zu einer raschen Rückkehr von erkrankten oder verunfallten Mitarbeitenden an ihren Arbeitsplatz sowie zur Verhinderung einer Invalidität beitragen. Von September 2004 bis Februar 2006 wurde in der Direktion der Justiz und des Innern ein entsprechendes Projekt mit 22 Personen erfolgreich durchgeführt. In der Pilotphase konnten 13 Fälle abgeschlossen und zehn davon reintegriert werden. Es entstanden Kosten in der Höhe von rund Fr. 70 000. Demgegenüber stehen Einsparungen für Renten in der Höhe von 2,4 Mio. Franken. Der Regierungsrat beschloss aufgrund dieser Resultate, per 1. April 2008 Case Management in der ganzen Verwaltung einzusetzen.

Die GPK empfiehlt, diesem Projekt eine besondere Bedeutung beizumessen.

5.3 IT-Strategie/KITT

Sowohl die GPK als auch die FIKO befassen sich seit Jahren mit Fragen zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Dabei stehen die strategische Ausrichtung des Informatikeinsatzes und damit die IT-Strategie des Regierungsrates im Vordergrund. Eine verbindliche Strategie liegt bis heute nicht vor. Der Regierungsrat kann auch keinen Zeitpunkt nennen, bis wann eine solche verabschiedet werden soll. Da die beiden Aufsichtskommissionen diesem Bereich grosse Bedeutung zumessen, wurde eine kommissionsübergreifende Subkommission gebildet und diese mit weiteren Abklärungen beauftragt.

Die GPK stellt fest, dass momentan keine übergreifende, sinnvolle IT-Handhabung vorliegt. Es ist für die GPK fraglich, wie KITT und die KITT-Geschäftsstelle ohne gültiges Geschäftsreglement ihre Aufgaben effizient und zweckmässig erfüllen sollen. Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, seine neue IT-Strategie baldmöglichst zu verabschieden und die Umsetzung rasch an die Hand zu nehmen.

6. Volkswirtschaftsdirektion

6.1 Amt für Verkehr

Gegenwärtig herrscht auf dem Arbeitsmarkt ein Mangel an ausgebildeten Ingenieuren. Für das Amt für Verkehr ist es deshalb schwierig, offene Stellen mit qualifizierten Fachpersonen zu besetzen. Die Problematik wird durch die gegenüber der Privatwirtschaft tieferen Löhne in diesem Segment noch verschärft.

Bei der Budgetierung geplanter Investitionen hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Wurden bisher Projekte, die zur Ausführung freigegeben wurden, im Budget aufgenommen, ohne die zeitliche Realisierbarkeit näher abzuklären, so legt man heute darauf ein verstärktes Gewicht. So soll beispielsweise der Zeitablauf der Projekte vermehrt mit anderen beteiligten Partnern wie Gemeinden oder Privatunternehmen koordiniert werden.

Die GPK befasste sich bereits in der Vergangenheit mit der Strukturbereinigung Gesamtverkehr im Kanton Zürich und äusserte ihre Bedenken in ihren Berichten. Per 1. Juli 2008 konnte diese Bereinigung schliesslich abgeschlossen werden. Im Zentrum standen dabei die Neufestlegung der Schnittstellen zwischen Volkswirtschaftsdirektion und Baudirektion. Neu wurde von einem technischen und nicht wie bisher von einem politischen Ansatz ausgegangen. Mit der neuen Struktur wechseln Bauprojekte nach den Phasen Strategie, Planung und Vorstudien mit einem Projektauftrag von der Volkswirtschaftsdirektion in die Baudirektion. Diese ist danach für die gesamte operative Abwicklung von der Projektierung über die Realisierung bis zum Betrieb und laufenden Unterhalt zuständig. Der Kantonsingenieur ist wieder bei der Baudirektion integriert.

Die GPK stellt mit Befriedigung fest, dass der Regierungsrat die im Jahr 2006 getroffene Schnittstellenbereinigung auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion evaluiert und neu geregelt hat. Aus Sicht der GPK war diese Bereinigung zwingend nötig. Dieses lösungsorientierte Arbeiten stösst auch auf gute Akzeptanz bei den Mitarbeitenden. Es ist weniger problematisch, Fehler einzugestehen und eine Entscheidung rückgängig zu machen, als langfristig mit Strukturen zu arbeiten, die unter äusserst ungünstigen Vorzeichen etabliert worden sind.

Wenn Reorganisationen umgesetzt werden, dann ist eine Evaluation nach einer ersten Einführungsphase notwendig. Reorganisationen gestalten sich als besonders problematisch, wenn – wie in diesem Fall – zwischen Planung und Umsetzung ein Jahrzehnt liegt. In diesem Fall wäre eine Neubeurteilung aus Sicht der GPK zwingend gewesen. Es ist

darüber hinaus angezeigt, auf die verschiedenen involvierten Systeme Rücksicht zu nehmen, interne Schlüsselpersonen und – wenn nötig – externe Fachleute zu befragen, aktuelle und geplante Abläufe zu überprüfen, um festzustellen, ob der politische Wille mit operativen Gegebenheiten verträglich ist. Es ist bekannt, dass ein grosser Teil der Reorganisationsprozesse in Wirtschaft und Verwaltung scheitert; umso mehr ist darauf zu achten, dass optimale Voraussetzungen für solche Vorhaben gegeben sind.

Die Subkommission liess sich beim Amt für Verkehr zudem den Ablauf eines Entscheidungsprozesses am Beispiel Gateway Limmattal aufzeigen.

6.2 Amt für Wirtschaft und Arbeit

Seit der Reorganisation des Amtes für Wirtschaft und Arbeit führt der Amtschef die drei RAV-Regionen im Kanton. Die vormaligen Führungsschwächen konnten behoben werden. Die Teamleitungen der einzelnen RAV wurden im Bereich Mitarbeitendenführung ausgebildet. Generell ist heute die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden sichergestellt. Gemäss einer nach der Reorganisation durchgeführten Mitarbeitendenbefragung ist die Arbeitszufriedenheit gestiegen.

Die beiden kleinsten RAV in Affoltern am Albis und in Andelfingen wurden geschlossen bzw. in grössere Einheiten integriert. Dadurch soll einerseits die Qualität der Beratung sichergestellt werden. Andererseits ist für die Branchenspezialisierung innerhalb der RAV eine Minimalgrösse Voraussetzung. In den betroffenen Gemeinden lösten diese Schliessungen Kritik aus. Sowohl für die Kunden der RAV als auch für die Betriebe sei die Standortnähe ein wichtiger Faktor.

Aus Sicht des Amtes für Wirtschaft und Arbeit ist die Reorganisation erfolgreich abgeschlossen und die wichtigsten Massnahmen sind erfolgt. Trotzdem stellt die GPK fest, dass die Auswirkungen dieser Reorganisation aus Sicht der Bevölkerung nicht immer als positiv wahrgenommen werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass die GPK punktuell immer wieder mit negativen Rückmeldungen konfrontiert ist; sie kann diese Stimmen in der Regel auch dementsprechend einordnen. Der GPK ist es aber ein Anliegen, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit auch in Zukunft ein grosses Augenmerk auf Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung richtet.

7. Gesundheitsdirektion

7.1 Auswirkungen der Verselbstständigung der kantonalen Spitäler auf die Gesundheitsdirektion

Die Subkommission liess sich über die ersten Erfahrungen mit den verselbstständigten Spitalern, Universitätsspital (USZ) und Kantonsspital Winterthur (KSW), und über deren Auswirkungen auf die Gesundheitsdirektion orientieren. Aus deren Sicht sind die ersten Erfahrungen mit der neuen Organisation gut. Die Zusammenarbeit mit den beiden Spitalräten basiere auf gegenseitigem Vertrauen. Der Informationsfluss zwischen den Institutionen sei sichergestellt, indem die Gesundheitsdirektion in den beiden Spitalräten und im Universitätsrat mit beratender Stimme vertreten sei. Dies sei vor allem wichtig, da die Gesundheitsdirektion nach wie vor für die interkantonale Zusammenarbeit, beispielsweise im Bereich Spitzenmedizin, zuständig sei. Die Verselbstständigung der beiden Spitäler habe bisher bei der Gesundheitsdirektion noch zu keiner Entlastung hinsichtlich ihrer Ressourcen geführt.

Die Oberaufsicht über USZ und KSW wird nicht von der GPK, sondern von der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit wahrgenommen. Die GPK wird hingegen weiterverfolgen, ob die Gesundheitsdirektion mittel- oder längerfristig durch die Verselbstständigung entlastet wird.

7.2 Spitexversorgung

Durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs drängten sich im letzten Jahr im Spitexbereich verschiedene Neuregelungen auf, die inert kürzester Zeit per 1. Januar 2008 umgesetzt werden mussten. Dies verlangte von der Gesundheitsdirektion, aber vor allem auch von den Gemeinden einen speziellen Effort und Flexibilität ab. Auf die Gemeinden hat der Druck zur Professionalisierung der Spitexdienste weiter zugenommen. Um die kantonalen Kostenbeiträge zu erhalten und für die Steuerung der Dienste, sind neue Kennzahlen zu erheben.

Aus Sicht der GPK ist die Umsetzungsphase bei den Spitexorganisationen noch nicht beendet. Das bedingt, dass die Gesundheitsdirektion die Gemeinden in nächster Zeit weiterhin unterstützen und begleiten sollte, bis sich die neuen Regelungen etabliert haben.

7.3 Prävention und Gesundheitsförderung

Die Gesundheitsdirektion erteilt dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin Zürich (ISPMZ) für die Prävention und Gesundheitsförderung seit 2000 einen Leistungsauftrag und stellt dazu einen jährlichen Betrag von 2,4 Mio. Franken zur Verfügung. Zwischen dem ISPMZ und der Gesundheitsdirektion werden jeweils Jahresziele vereinbart. Darauf basierend setzt das ISPMZ Schwerpunkte und führt Kampagnen durch. Diese Kampagnen werden jeweils nach wissenschaftlichen Kriterien ausgewertet, um den Nutzen und Erfolg aufzeigen zu können. Für solche Evaluationen werden durchschnittlich 10% bis 15% der Gesamtkosten eingesetzt. Die Erkenntnisse daraus werden für weitere Kampagnen verwendet.

Aus Sicht der GPK hat die Gesundheitsdirektion einen guten Partner für die Prävention und Gesundheitsförderung ausgewählt. Durch diese Partnerschaft kann vermieden werden, dass die Gesundheitsdirektion zur Erfüllung ihrer Aufgaben eigenes Knowhow aufbauen muss. Das ISPMZ garantiert eine hohe wissenschaftliche Qualität und die internationale Vernetzung.

7.4 Psychiatrische Versorgung

Schliesslich hat sich die Subkommission über die psychiatrische Versorgung im Kanton Zürich kurz orientieren lassen. Dieses Thema soll am Beispiel des Psychiatriezentrums Rheinau vertieft betrachtet werden. Die GPK hat deshalb diesen Schwerpunkt in ihr Jahresprogramm 2008/2009 aufgenommen.

8. Bildungsdirektion

8.1 Qualitätssicherung an der Volksschule

Eine Längsschnittstudie zum Lernstand der Kinder vor Schuleintritt sowie die Erhebung mit den gleichen Kindern am Ende des 3., des 6. und des 9. Schuljahres zeigt, dass sich die zu Schulbeginn festgestell-

ten Unterschiede zwischen den Kindern am Ende der 3. Klasse nicht ausgleichen, sondern klar stärker werden. Zudem zeichnen sich beträchtliche Unterschiede im Lernerfolg zwischen den einzelnen Klassen ab. Die Bildungsdirektion schliesst daraus, dass der Lernerfolg in direktem Zusammenhang mit der Unterrichtsqualität und damit auch der Lehrperson steht.

Die Studie zur Schulbeurteilung durch die neu eingesetzten Fachstellen stellt fest, dass die Beurteilung, die heute ganze Schuleinheiten erfasst, professioneller erfolgt. Aufgrund der Gespräche mit allen Beteiligten werden die Situation einer Schule und die Arbeit der Lehrpersonen beurteilt. Über den Beitrag, den die Schulbehörden zur guten Schule leisten, gibt es keine Aussagen, da Milizbehörden nicht einer Beurteilung durch die Fachstelle unterzogen werden können. Dadurch wird allerdings ein wichtiger Partner im System Schule, bzw. ein Teilsystem bei der Beurteilung völlig ausgeblendet.

Lehrerbildung ist ein zentraler Aspekt der Qualitätssicherung und der sich anbahnende Lehrermangel eine Herausforderung. Die Bildungsdirektion sieht darin ein in Phasen immer wieder auftretendes Phänomen. Vor allem die Oberstufe ist vom Lehrermangel betroffen. Ihm soll mit der Zulassung von stufenfremden Lehrkräften und – wie der Presse zu entnehmen war – mit Lehrkräften aus dem Ausland begegnet werden. Wie weit der Lehrermangel auch durch die mit der Tertiärisierung erfolgten Umgestaltung der Ausbildung mit dem Fächerspektrum auf allen Stufen, durch die Personalpolitik des Kantons und die Unzufriedenheit etlicher Lehrpersonen in der heutigen Schulsituation begünstigt wird, wurde nur am Rand gestreift.

Der Ausbildungsqualität der Lehrpersonen ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken. Der Lehrplan der Pädagogischen Hochschule Zürich ist auf die Bedürfnisse der Studierenden und die Anforderungen im Beruf auszurichten und die praktische Befähigung im inhaltlichen, methodisch-didaktischen und auch im sozialen Bereich einzuschliessen. Sie ist auf die Tauglichkeit in der Praxis zu überprüfen und bei Bedarf sind Korrekturen vorzunehmen.

8.2 Sonderpädagogik

Bei der Sonderpädagogik führt das neue Volksschulgesetz zu einem Paradigmenwechsel. Heute steht die integrative Förderung im Vordergrund. Bereits 170 Schulen haben bis heute umgestellt; teilweise bereits seit bis zu fünf Jahren. Die zusätzliche Belastung der Lehrpersonen stellt eine Gefahr dar. Wie Erfahrungen offenbar zeigen, soll die integrative Förderung für die guten Schülerinnen und

Schüler kein Nachteil sein und solidarisches Verhalten und soziales Lernen auslösen. Eine systematische Erfassung von Erfahrungen und Resultaten fehlt bis heute. Wie weit eine Fluchtbewegung in die Sonderschule stattfindet, kann gegenwärtig noch nicht beurteilt werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit der integrativen Förderung sind zu sammeln, die Rückmeldungen der Beteiligten systematisch zu erfassen und auszuwerten, sodass die nötigen Lehren daraus gezogen und bei Bedarf adäquate Massnahmen angeordnet werden können.

8.3 Amt für Jugend und Berufsberatung

Die Revision des Jugendhilfegesetzes – seit Jahren ein Thema – ist zwischenzeitlich ausgesetzt worden und harrt nun der Vollendung. Bereits in zwei Regionen mit mehreren Bezirken wurde eine Regionalisierung durchgeführt, die gemäss Bildungsdirektion eine Professionalisierung bewirkt habe und gut akzeptiert worden sei. Der Druck der Bildungsdirektion zu solchen Umstrukturierungen ist in allen Regionen spürbar.

Auf die nahe Erreichbarkeit der Dienste für die Hilfesuchenden ist zu achten. Die Revision des Jugendhilfegesetzes ist zügig voranzutreiben und die nötigen Strukturen für die Jugendarbeit sind optimal zu setzen.

9. Baudirektion

9.1 Tiefbauamt

Die GPK befasste sich bereits in der Vergangenheit mit der Strukturereinigung Gesamtverkehr im Kanton Zürich und äusserte ihre Bedenken in ihren Berichten. Per 1. Juli 2008 konnte diese Bereinigung schliesslich abgeschlossen werden. Im Zentrum standen dabei die Neufestlegung der Schnittstellen zwischen Volkswirtschaftsdirektion und Baudirektion. Neu wurde von einem technischen und nicht wie bisher von einem politischen Ansatz ausgegangen. Mit der neuen Struktur wechseln Bauprojekte nach den Phasen Strategie, Planung und Vorstudien mit einem Projektauftrag von der Volkswirtschaftsdirektion in die Baudirektion. Diese ist danach für die gesamte operative Abwicklung von der Projektierung über die Realisierung bis zum Betrieb und laufenden Unterhalt zuständig.

Der Kantonsingenieur ist wieder bei der Baudirektion integriert. 30 Mitarbeitende kehrten mit der Neuordnung von der Volkswirt-

schaftsdirektion zur Baudirektion zurück. Die vorübergehend nicht besetzten Stellen konnten in der Zwischenzeit besetzt werden. Neu will die Baudirektion eine übergeordnete Projekt- und Portfoliosteuerung schaffen für die Koordination der gesamten Bautätigkeit bei der Strasseninfrastruktur. Die Stellen für deren Leitung und Stellvertretung sind gegenwärtig noch vakant. Schliesslich wird der Prozess der Teamentwicklung weitergeführt und soll auch evaluiert werden.

Die GPK stellt mit Befriedigung fest, dass der Regierungsrat die im Jahr 2006 getroffene Schnittstellenbereinigung auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion evaluiert und neu geregelt hat. Aus Sicht der GPK war diese Bereinigung zwingend nötig. Dieses lösungsorientierte Arbeiten stösst auch auf gute Akzeptanz bei den Mitarbeitenden. Es ist weniger problematisch, Fehler einzugestehen und eine Entscheidung rückgängig zu machen, als langfristig mit Strukturen zu arbeiten, die unter äusserst ungünstigen Vorzeichen etabliert worden sind.

Wenn Reorganisationen umgesetzt werden, dann ist eine Evaluation nach einer ersten Einführungsphase notwendig. Reorganisationen gestalten sich als besonders problematisch, wenn – wie in diesem Fall – zwischen Planung und Umsetzung ein Jahrzehnt liegt. In diesem Fall wäre eine Neubeurteilung aus Sicht der GPK zwingend gewesen. Es ist darüber hinaus angezeigt, auf die verschiedenen involvierten Systeme Rücksicht zu nehmen, interne Schlüsselpersonen und – wenn nötig – externe Fachleute zu befragen, aktuelle und geplante Abläufe zu überprüfen, um festzustellen, ob der politische Wille mit operativen Gegebenheiten verträglich ist. Es ist bekannt, dass ein grosser Teil der Reorganisationsprozesse in Wirtschaft und Verwaltung scheitert; umso mehr ist darauf zu achten, dass optimale Voraussetzungen für solche Vorhaben gegeben sind.

Wie bei der Volkswirtschaftsdirektion spürt auch die Baudirektion den Mangel an ausgebildeten Ingenieuren. Das führte zu einer Überbelastung von Mitarbeitenden des Tiefbauamtes, die mit Sondereinsätzen die Personalknappheit wettmachten. So konnten die Verzögerungen minimiert werden. Die Finanzierung von kantonalen Grossprojekten ist durch den aktuellen Stand des Strassenfonds gesichert. Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs am 1. Januar 2008 ist die Finanzierung von zukünftigen Autobahnprojekten Bundessache.

Wo es in den letzten Jahren infolge fehlender personeller Ressourcen zu Bauverzögerungen kam, ist es aus Sicht der GPK sinnvoll, Budget, Investitionen und Projektierungen zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

9.2 Indikatoren im Energiebereich

Die im Energiebereich definierten Indikatoren können nach Aussage der Baudirektion nicht eingehalten werden. In einem solchen Fall müssen entweder die Ziele nach unten angepasst oder aber die Mittel und Anstrengungen zur Zielerreichung intensiviert werden. Die Baudirektion hat sich für die Anpassung der Ziele entschieden.

Die GPK nimmt dies zur Kenntnis und regt an, Möglichkeiten und denkbare Massnahmen – wenn auch nur wünschbar und vielleicht auf den ersten Blick schwierig umsetzbar – klar zu formulieren und transparent zu beurteilen.

Die GPK stellt weiter fest, dass der Kostenrahmen für Fördergelder im Energiebereich nicht ausgeschöpft wird. Es sind transparente und einfache Verfahren zu schaffen, damit die Fördergelder als Anreiz für Bauwillige interessant sind.

9.3 Immobilienamt

Ein Ziel des Immobilienamtes ist es, Investitionen in Projekte, die in der Folge nicht realisiert werden können, zu vermeiden. Mit dem klar definierten Standardprozess mit den Phasen Projektidentifikation, Projektinitialisierung, Vorstudienphase, Projektierungsphase und Realisierungsphase soll dies sichergestellt werden.

Die GPK begrüsst diesen Standardprozess, den das Immobilienamt festgelegt hat. Sie empfiehlt, den Schnittstellen zwischen den einzelnen Phasen die notwendige Beachtung zu schenken.

10. Schlusswort

Basierend auf der Gewaltenteilung sind dem Kantons- und dem Regierungsrat Aufgaben zugeordnet. Der GPK obliegt dabei die Kontrolle, dass Regierung und Verwaltung die ihnen zugewiesenen Aufgaben innerhalb dieses Systems ordnungsgemäss wahrnehmen. Der GPK geht es nicht in erster Linie darum, festgestellte Mängel zu rügen oder gar anzuprangern. Vielmehr will sie diese unter Mitwirkung der beteiligten Amtsstellen offenlegen, sodass geeignete Lösungen gesucht werden können. Das bedingt ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis und transparente Abläufe. Die GPK stellt fest, dass ihr die gewünschten Auskünfte und Unterlagen in der Regel vollumfänglich erteilt bzw. ausgehändigt werden. Sie hat zudem den Eindruck, dass die Mitarbeitenden das Interesse der GPK an ihrer Arbeit schät-

zen. Die GPK möchte dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für diese offene und gute Zusammenarbeit danken.

Zürich, 4. September 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Heinrich Wuhrmann

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli