

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission
zum Geschäftsbericht 1993**

Inhalt

Einleitung

1. Verwaltungsführung
2. Heime
3. Beschäftigungspolitik
4. Universität
5. Drogenproblem
6. Vollzug der Luftreinhalteverordnung
7. Verkehrsverbund des Kantons Zürich
8. Direktionen
9. Organisation der GPK

Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht 1993

Einleitung

Die GPK bemüht sich, durch die Anwendung ihres neuen Leitbilds die Erwartungen zu erfüllen, die bei der Revision des Kantonsratsgesetzes von 1991 in die Verstärkung der Oberaufsicht gesetzt wurden. Dabei stösst sie jedoch auf Grenzen ihrer Arbeitskapazität und ihrer Hilfsmittel. Deshalb interessierte sie sich für die Arbeitsweise und die Instrumente der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Kantons Bern. Sie wählte Bern zum Ziel ihrer traditionellen Legislaturreise und wurde dort durch Nationalrätin Ursula Mauch, Mitglied der GPK des Nationalrates, eine Delegation der kantonbernischen GPK sowie Bundesrat Adolf Ogi informiert. Sowohl die GPK des Nationalrates als auch diejenige des Kantons Bern sind stärker mit Kompetenzen und professioneller Unterstützung ausgestattet als die GPK des Kantons Zürich. Im Falle der GPK des Kantons Bern ist dies auf eine Aufwertung der parlamentarischen Oberaufsicht infolge der bernischen Regierungskrise zurückzuführen (Revision 1988 des bernischen Grossratsgesetzes). Die GPK wird die in Bern erhaltenen Informationen auswerten und prüfen, auf welche Weise auch im Kanton Zürich die parlamentarische Oberaufsicht gestärkt werden kann.

1. Verwaltungsführung

Einleitende Bemerkungen

In ihrem Bericht 1993 empfahl die GPK dem Regierungsrat, "eine Modernisierung der Verwaltung an die Hand zu nehmen". Sie wies hierfür auf vier Ansatzpunkte hin.

Die GPK stellt mit Genugtuung fest, dass der Regierungsrat grundsätzlich auf diese Empfehlung eingetreten ist. Er konnte deshalb auch ein Postulat betreffend Einführung einer neuen Verwaltungsführung (KR-Nr. 372/1993) entgegennehmen. Der Finanzdirektor erklärte allerdings in der GPK, eine *integrale* Verwaltungsreform sei ein Ziel für die *nächste Amtsdauer*. Losgelöst davon gebe es in den *Direktionen* starke Bestrebungen, selbst etwas zu machen; zu denken sei etwa an eine Verflachung der Strukturen und an das Führen mit Zielsetzungen.

Die GPK begrüsst die Absicht des Regierungsrates, eine integrale Reform des Verwaltungsmanagements einzuleiten. Da eine solche mehrere Jahre benötigen wird, bemüht sich die GPK, auf Möglichkeiten hinzuweisen, wie inzwischen schritt- und bereichsweise Fortschritte erzielt werden können. Als Ansatzpunkte wählte sie im Berichtsjahr:

- die Stabsfunktionen der Direktionssekretariate
- die direktionsübergreifenden Projektorganisationen
- das offene Reporting

Stabsfunktionen der Direktionssekretariate

Im Abschnitt Verwaltungsführung des Berichts 1993 formulierte die GPK folgenden Ansatzpunkt 3: "Eine grosse Organisation kann nur mit einem *leistungsfähigen Stab* erfolgreich geführt und kontrolliert werden. Die Überprüfung von Aufgaben, Einsatzweise und Qualität der *Direktionssekretariate* - nach gemeinsamen, anerkannten Kriterien, aber auch unter Berücksichtigung der Eigenheiten jeder Direktion - sollte deshalb einen kurzfristig wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Verwaltungsführung leisten."

Bereits im Bericht der "Kommission für die Reform der Regierungstätigkeit und der Verwaltungsführung des Kantons Zürich" wurde denn auch 1975 in diesem Sinne festgehalten, der Direktionssekretär sei als eigentlicher Stabschef in der Direktion einzusetzen. Er habe sich primär auf seine Stabsaufgaben zu konzentrieren und solle nur Sachaufgaben von besonderer Natur bearbeiten.

Dabei geht es um die systematische Erfüllung wichtiger Aufgaben:

- einer Zielerreichungskontrolle, die einem wirkungsorientierten Verwaltungsmanagement angemessen ist
- einer funktionsfähigen, vertrauenswürdigen Verwaltungsaufsicht (Vermeidung, Aufdeckung und Behebung unzweckmässiger oder gar unkorrekter Verhaltensweisen)
- der Früherkennung sich wandelnder Verhältnisse und Aufgaben, des Auftretens neuer Aufgaben und des Bedeutungsverlusts bisheriger
- der vernetzten Sach- und Finanzplanung
- der notwendigen intra- und interdirektionalen Koordination zur Lösung übergreifender Aufgaben

Die GPK bemüht sich deshalb zu erkennen, inwiefern die Direktionssekretariate nach den erwähnten, allgemein anerkannten Kriterien organisiert und eingesetzt und was für direktionspezifische Sonderlösungen getroffen werden. Sie setzt sich für systematische Überprüfungen und Reformen ein. Fasst man nun die einzelnen Direktionen ins Auge, so lässt sich feststellen, dass aus naheliegenden Gründen *Wechsel des Direktors/der Direktorin oder des Generalsekretärs/der Generalsekretärin* Gelegenheiten hierfür sind. In Direktionen, die sich in dieser Lage befinden bzw. befinden haben (insbesondere Justiz, Finanzen, Gesundheit, Fürsorge und Öffentliche Bauten), stiessen die GPK und die Delegation Verwaltungsführung auf besonderes Interesse und Verständnis für dieses Anliegen. In den erwähnten Direktionen wurden denn auch Reformen verwirklicht, oder es sind solche geplant. Einzelne Direktionen legten dem GPK-Referenten ein Pflichtenheft oder einen Stellenbeschrieb vor, welche allerdings allgemein gehalten und älteren Datums sind.

Direktionsübergreifende Projektorganisationen

Sowohl beim Vollzug bestehender wie bei der Bewältigung neuer Aufgaben gewinnt die Verknüpfung verschiedener Politikbereiche zunehmend an Bedeutung. Darum befasst sich die GPK aufgrund ihres Leitbildes schwergewichtig mit direktionsübergreifenden Politik- und Verwaltungsbereichen.

Einen Anhaltspunkt darüber, wie diese Verknüpfung in der Verwaltung realisiert wird, gibt die Arbeit der *direktionsübergreifenden Projektorganisationen*. Aufgrund einer aktuellen Übersichtsliste informierte sich die GPK deshalb bei den federführenden Direktionen über

- Auftrag und Zeitplanung betreffend Erledigung des Auftrags
- den aktuellen Stand der Arbeit
- die Beteiligung der zuständigen Regierungsrätin/des zuständigen Regierungsrats bzw. des Gesamtregierungsrates

Gegenwärtig gibt es über 100 direktionsübergreifende Projektorganisationen, die entweder einen längerfristigen Auftrag haben, zum Beispiel Frauenspezifische Weiterbildung, Informatikausschuss, Fachausschuss Lufthygiene usw., oder fallweise eingesetzt werden, zum Beispiel Ausländerrecht, Arbeitsgruppe Lehrerlöhne, Leitbild Zürcher Landwirtschaft usw. Die Anzahl solcher Projektorganisationen zeigt, dass in der Verwaltung die *Querschnittsarbeit* ein grosses Gewicht hat. Bei ihren Abklärungen ist der GPK aufgefallen, dass zum Teil *unklare Kompetenzregelungen* zu Schwierigkeiten führen können.

Die GPK stellt dazu fest, dass ein erfolgreicher Vollzug von direktionsübergreifenden Aufgaben auf Verwaltungsebene abgestützt sein muss durch die *direktionsübergreifende Zusammenarbeit* auf Regierungsebene und dass die Verantwortlichkeit *einer* Person übertragen und die Erfüllung des Auftrags zeitlich begrenzt wird.

Die GPK *empfiehlt* dem Regierungsrat darum, dem Beispiel anderer Kantone zu folgen und vermehrt *Delegationen auf Regierungsebene* für die Behandlung dringlicher Querschnittsprobleme einzusetzen.

Offenes Reporting

Nachdem die GPK im schriftlichen Bericht 1993 vermerkt hat, dass die Feststellung und Darlegung von Mängeln und das Aufzeigen entsprechender Problemlösungen künftig vermehrt den Geschäftsbericht des Regierungsrates kennzeichnen sollten, widmete sie diesem Aspekt bei der Prüfung des Geschäftsberichts 1993 besondere Aufmerksamkeit. Sie musste dabei feststellen, dass der Regierungsrat *offenes Reporting* noch äusserst zögerlich anwendet.

Ein Informationsaustausch mit der GPK des Kantons Bern ergab unter anderem, dass im dortigen Grossratsgesetz festgehalten ist, die Verwaltungs- und Rechenschaftsberichte sollten Schwachstellen aufzeigen und Auskunft darüber geben, wie die Behörden die erkannten Probleme lösen wollen. Auch die GPK Zürich behält dieses Anliegen auf der Pendenzenliste und wird die Diskussion über die *Abfassung des Geschäftsberichts* mit dem Regierungsrat und dem neuen Staatschreiber aufnehmen.

2. Heime

Im Schlussbericht 1993 gelangte die GPK zur Überzeugung, dass *Jugendheimgesetz und -verordnung* in verschiedener, nicht nur finanzieller Hinsicht dringend einer *Revision* bedürfen, damit bestehende Aufgaben - in einer Zeit steigender Erziehungsdefizite - nicht dem Zerfall preisgegeben werden. In konsequenter weiterer Wahrnehmung dieses vordringlichen Anliegens stand die GPK in wiederholtem Kontakt mit den diesbezüglichen Verantwortlichen in der Abteilung Jugendamt der Erziehungsdirektion.

Die GPK hat zur Kenntnis genommen, dass eine interne Arbeitsgruppe des Jugendamtes seit anfangs 1994 die Thematik der Revision bearbeitet. Um dringende Anliegen baldmöglichst regeln zu können, wird abgeklärt, inwieweit dies durch Änderung oder Ergänzung der Verordnungen erfolgen kann. Insbesondere geht es um die Revision folgender Bereiche:

- Erweiterung des *Geltungsbereichs*, so dass zum Beispiel auch heilpädagogische Pflegefamilien oder teilstationäre Einrichtungen wie Tagesheime erfasst werden können.
- Damit das Jugendamt neue Entwicklungen im Heimwesen veranlassen und unterstützen kann, sollen künftig wissenschaftlich begleitete *Modellversuche* subventionierbar sein.
- Die *Kostenverteilung* zwischen Kanton, Gemeinden, einweisenden Behörden und Eltern soll neu ausgestaltet werden.
- Inhaltlich und organisatorisch geht es um die Neuregelung der *Aufsicht*. Insbesondere wird geprüft, ob die Delegation an die Bezirksjugendkommission und die Heimkommission der Stadt Zürich noch zeitgemäss ist oder ob die Heimaufsicht zentral durch das kantonale Jugendamt wahrgenommen werden soll.

Die GPK hat zur Kenntnis genommen, dass eine Revision der kantonalen Finanzierungsgrundsätze auf Gesetzesstufe nicht vorgesehen ist.

Sie stellt fest, dass infolge *unterschiedlicher Subventionspraxis* bei kommunalen und privaten Heimen das Platzangebot im Kanton Zürich 'de facto' nicht mehr allen einweisenden Stellen in gleichem Masse zur Verfügung steht. Plazierungen Minderjähriger können so nicht mehr ausschliesslich nach sozialen, pädagogischen sowie geographischen Kriterien erfolgen, sondern richten sich vermehrt nach den Kosten, welche den einweisenden Stellen erwachsen.

Die GPK *empfiehlt*, dass die *Subventionierung* privat und kommunal geführter Heime nach *gleichen Kriterien* erfolgt und reicht folgende *Motion* ein: "Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge zu unterbreiten, welche grundsätzlich die finanzielle Gleichbehandlung von kommunal und privat geführten Heimen zum Ziel hat."

3. Beschäftigungspolitik

Im Bericht 1993 schloss die GPK den Abschnitt "Arbeitslosigkeit" mit der Feststellung, dieses Thema werde von der GPK "auch weiterhin grosse Aufmerksamkeit erfordern". Deshalb setzte sie eine Delegation ein, welche sich der *Beschäftigungspolitik* des Kantons Zürich annahm. Diese Delegation erstattete der GPK folgenden Bericht:

Selbst bei gutem Konjunkturverlauf erwarten die Wirtschaftsfachleute, dass die Arbeitslosigkeit nur langsam zurückgehen und schliesslich bei einer Sockelarbeitslosigkeit von um die 2 % verharren wird, womit nur die bei der Arbeitslosenversicherung gemeldeten Arbeitslosen erfasst sind. Überdies wird festgestellt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit wächst, und damit auch die Zahl der Ausgesteuerten, der Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Fürsorgemitteln sowie derer, die die Fähigkeit zur Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess einbüßen.

Dies hat hohe Kosten für Kanton und Gemeinden zur Folge. Die GPK-Delegation "Beschäftigungspolitik" hatte deshalb abzuklären:

- ob Regierungsrat und Verwaltung zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit beitragen können
- ob sie von solchen Möglichkeiten bereits Gebrauch machen oder dies zu tun beabsichtigen
- ob die GPK entsprechende Empfehlungen abgeben soll

Primäres Ziel der Beschäftigungspolitik ist die Erhaltung und Schaffung zukunftstauglicher Arbeitsplätze durch Pflege und Verbesserung der Qualität des Kantons Zürich als Wirtschaftsstandort. Diese wird nicht nur durch Steuer- und Abgabenbelastung sowie rechtliche, wirtschafts- und sozialpolitische Rahmenbedingungen bestimmt, sondern auch durch Bildung, Forschung, Infrastruktur, Lebensqualität, sozialen Frieden, politische Handlungsfähigkeit und weitere Faktoren.

Es ist zu begrüßen, dass der Regierungsrat die Entwicklung der Standortqualität untersuchen lässt, um sie positiv beeinflussen zu können. Die Delegation "Beschäftigungspolitik" konnte deshalb darauf verzichten, sich mit diesem - gelegentlich als *offensiv* bezeichneten - Teil der Beschäftigungspolitik zu befassen. Sie konnte sich darauf konzentrieren, wie die Zahl der Ganz- und der Langzeitarbeitslosen und damit die sozialen Schäden der Sockelarbeitslosigkeit vermindert werden können.

Die Delegation setzte sich folgende Abklärungsziele:

1. Schöpft der Kanton als Arbeitgeber alle sinnvollen Möglichkeiten der Stellenteilung aus?
2. Wie informieren sich Regierung und Verwaltung über die Entwicklung des beschäftigungspolitischen Instrumentariums in Praxis und Wissenschaft, im In- und Ausland, im privaten und öffentlichen Sektor?
3. Wie informieren sich Regierung und Verwaltung über beschäftigungspolitisch relevante Verhaltensweisen, Gespräche und Verhandlungen der Sozialpartnerorganisationen?
4. Unterstützt der Kanton beschäftigungspolitische Fortschritte:
 - 4.1. durch wissenschaftliche Abklärungen seiner Hochschulinstitute und durch Aufträge an kompetente Institute anderer Hochschulen, insbesondere der ETH?
 - 4.2. durch Gespräche zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden?
5. Besteht eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton, unter Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit und Kompetenz des Kantons Zürich als eines führenden Wirtschaftskantons?
6. Kennt der Regierungsrat die gesamten Kosten, die zufolge der Arbeitslosigkeit bei ihm und bei den Gemeinden anfallen?
7. Müssen rechtliche Grundlagen geändert oder ergänzt werden?

Die Delegation führte Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Regierung und Verwaltung, Gewerkschaften, Wirtschaft und Wissenschaft und nahm Kenntnis von wissenschaftlichen Publikationen und Presseinformationen, welche eine rege und zum Teil vielversprechende Aktivität in Forschung und Wirtschaft bezeugen.

Dabei stellte die Delegation fest:

- Die Delegation stiess in allen Gesprächen auf Interesse und Verständnis, teilweise auf konstruktive Einwände.
- Regierung und Verwaltung verfügen noch nicht über die Instrumente zur Erhebung der Gesamtkosten, die die Arbeitslosigkeit bei Kanton und Gemeinden verursacht.
- Die Hochschulinstitute werden - wie in andern Bereichen, so auch hier - noch kaum zur wissenschaftlichen Basierung, Überprüfung und Erneuerung von Politik und Verwaltungspraxis genutzt, suchen aber auch ihrerseits den Weg zu Regierung und Verwaltung noch zu wenig.
- Bei Arbeitslosigkeit stellen sich zwei Probleme: ein finanzielles und ein psychologisches. Das finanzielle ist durch Zahlungen der Arbeitslosenversicherung und durch Sozialhilfe lösbar, das psychologische, das seinerseits soziale Schäden (Invalidisierung) bewirken kann, hingegen in vielen Fällen durch Beschäftigung - allerdings auch durch Teilzeitbeschäftigung.
- Das psychologische Problem der Arbeitslosigkeit ist mit zwei Massnahmengruppen anzugehen: einerseits durch Beschäftigung Arbeitsloser in Beschäftigungs- und Umqualifikationsprogrammen, andererseits durch Aufteilung teilbarer Erwerbsarbeit auf mehr Personen.
- Während Beschäftigungs- und Umqualifikationsprogramme grundsätzlich allgemein anerkannt und deshalb durch Städte und Gemeinden mit Unterstützung des Kantons angeboten werden, stösst die Aufteilung teilbarer Erwerbsarbeit vorläufig noch auf Widerstände. Diese sind abzubauen durch sachliche Abklärungen (mit Unterstützung der Wissenschaft), durch vorurteilslos zu führende Sozialpartnergespräche und durch ein vorbildliches, fortschrittliches Arbeitgeberverhalten von Kanton, Gemeinden und Bund.
- Betriebswirtschaft und Arbeitspsychologie kennen beschäftigungswirksame und produktivitätsfördernde Modelle der Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit, die teilweise bereits im öffentlichen wie auch im privaten Sektor angewandt werden. Dabei sollen - wie es im Ausland teilweise bereits praktiziert wird - auch Mittel der Arbeitslosenversicherung zum Einsatz kommen, um Einnahmenausfälle, die durch die Arbeitszeitverkürzung bedingt sind, im Rahmen des sozial Notwendigen auszugleichen. Ein solcher Mitteleinsatz ist sinnvoller als die Entrichtung entsprechender Summen an Vollarbeitslose.
- Mittels delegativer und partizipativer Managements- und Führungsmethoden sind Stellenteilungsmodelle grundsätzlich auch auf Kader- und Vorgesetztenstellen anwendbar. Eine altbekannte Tatsache bestätigt dies: Viele erfolgreiche Vorgesetzte und Kadermitarbeiter verbringen nur einen Teil ihrer Arbeitszeit am Erwerbsarbeitsplatz, einen andern Teil in Milizfunktionen.
- Die Finanzdirektion scheint bereit, ihre Personalpolitik beschäftigungspolitisch zu optimieren. Insbesondere stiess die Delegation auf Zustimmung dazu, dass das finanzpolitische Ziel nicht im Stellenabbau, sondern in der Senkung der Personalkosten besteht. Diese Betrachtungsweise ist Voraussetzung für die wünschbare vermehrte Anwendung des im Aufbau befindlichen betriebswirtschaftlichen Instrumentariums zur Verminderung der Zahl völlig Unbeschäftigter.
- Der Dialog zwischen den Sozialpartnern über die Beschäftigung steckt sowohl im öffentlichen Sektor als auch in der Privatwirtschaft bestenfalls in den Anfängen. Er muss gefördert werden. Regierung und Verwaltung haben hierfür bisher keine erkennbaren Massnahmen getroffen.

- Die Ausländerpolitik und der Vollzug des Ausländerrechts spielen für die Entwicklung der Beschäftigungslage eine erhebliche Rolle. Insbesondere dürfen sie die Befriedigung der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften nicht mehr behindern.

Die GPK nahm von diesem Delegationsbericht *Kenntnis* und ersuchte den Regierungsrat in einer (noch hängigen) *Einfrage*, zu folgenden *Empfehlungen* Stellung zu nehmen:

1. Finanzdirektion, Fürsorgedirektion und Volkswirtschaftsdirektion setzen eine *Projektorganisation* ein, um alle *Kosten* zu ermitteln, die bei Kanton und Gemeinden als direkte Folgen der Arbeitslosigkeit entstehen.
2. Der Regierungsrat setzt eine *Arbeitsgruppe Beschäftigungspolitik* aus Vertreter/innen der zuständigen kantonalen und kommunalen Verwaltungen, Wissenschaft, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften ein. Diese erhält folgende Aufgaben:
 - 2.1. Informations- und Erfahrungsaustausch über angewandte und praxisnahe Beschäftigungsmodelle.
 - 2.2. Förderung der Umsetzung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse in die Praxis der Verwaltung und der Privatwirtschaft.
 - 2.3. Unterbreitung von Massnahmenvorschlägen an die kantonalen Direktionen, insbesondere betreffend die Beschäftigungsaspekte der kantonalen Personalpolitik.

4. Universität

Vorstösse im Parlament sowie Medienberichte über den vom Senatsausschuss der Universität erarbeiteten *Reformvorschlag* veranlassten die GPK, sich an einer Doppelsitzung über Zukunftsperspektiven und Strukturanpassungen der Universität zu informieren.

Seit 1960 hat die Universität ein gewaltiges Wachstum erlebt. Mit heute 20'000 Studierenden und über 130 Instituten, Seminaren und Kliniken, mit über 3'000 Planstellen und einem Jahresbudget von über einer halben Mrd. Franken ist sie im Rahmen schweizerischer Verhältnisse zu einem eigentlichen Grossbetrieb geworden und bedarf - wie ein solcher - auch einer Leitung nach unternehmerischen Gesichtspunkten. Die heutige Organisations- und Leitungsstruktur der Universität, welche noch weitgehend dem Konzept der Gründungszeit der Universität im 19. Jahrhundert entspricht, vermag den heutigen Aufgaben und Arbeitsweisen der Universität nicht mehr zu genügen und hat Lehre, Forschung und Dienstleistung in erhebliche Engpässe geraten lassen.

Der Regierungsrat hatte die Dringlichkeit einer Neuordnung erkannt und 1975 den Entwurf zu einem Universitätsgesetz vorgelegt, der dann scheiterte. Ebenfalls war der Parlamentarischen Initiative Blocher, Schrafl und Sieg aus dem Jahre 1977 betreffend die Teilrevision des Unterrichtsgesetzes mit Bezug auf das Universitätswesen kein Erfolg beschieden.

Die Universität wurde von sich aus aktiv und erarbeitete in den letzten zwei Jahren einen Reformvorschlag, der in alle Fakultäten zur Vernehmlassung ging. Am 14. Januar 1994 verabschiedete der Senat den Antrag zu den Reformvorschlägen einstimmig. Am 15. Januar übergab der Rektor diesen Antrag dem Erziehungsdirektor mit folgenden Massnahmen von besonderer Dringlichkeit:

- Erarbeitung eines bildungspolitischen Leitbildes
- Stabilisierung der Finanzierungsbasis der Universität
- Neuregelung der Bewirtschaftung der Ressourcen
- Neuordnung der Organisations- und Leitungsstruktur

Die GPK, die am 11. Februar 1994 mit dem Rektorat, einer Vertreterin und zwei Vertretern des akademischen Mittelbaus, der Präsidentin der Frauenförderungskommission sowie einer Vertretung der Abteilung Universität der Erziehungsdirektion ein Hearing durchführte, kommt zu folgenden *Schlussfolgerungen*:

- Die GPK nimmt positiv davon Kenntnis, dass die Universität von sich aus aktiv wurde und einen Reformvorschlag vorlegte.
- Die GPK *erwartet*, dass die Erziehungsdirektion das *Reformvorhaben konstruktiv begleitet* und dass festgestellte *Mängel im kommunikativen Bereich beseitigt* werden.

Mit der Überweisung einer Motion betreffend weitgehende Selbstverwaltung der Universität Zürich hat auch das Parlament seinen Willen zur Reform bekundet und der Regierung einen klaren Auftrag erteilt.

5. Drogenproblem

In ihrem letzten Bericht wies die GPK auf die grosse Bedeutung der Zusammenarbeit der Gemeinden und Regionen mit der Stadt Zürich und die damit verbundenen Aufgaben des Kantons zur Koordination besonders im Bereich der *Dezentralen Drogenhilfe* hin. Die GPK widmete diesem Thema eine Ganztages-sitzung. Sie liess sich durch den kantonalen Drogendelegierten über den Realisierungsstand der Dezentralen Drogenhilfe im Kanton informieren. Der kantonale Drogendelegierte berät Gemeinden, Regionen und Bezirke bezüglich Dezentraler Drogenhilfe, das heisst bezüglich Fürsorge für Drogensüchtige und die dafür notwendigen Einrichtungen in den Bereichen Wohnen, Arbeit und Tagesstrukturen.

Die GPK besichtigte im Bezirk Horgen, wo die Koordination der Dezentralen Drogenhilfe unter Leitung der Stiftung für Soziale Integration und Prävention (SIP) relativ weit fortgeschritten ist, bestehende und gut funktionierende Einrichtungen (Notschlafstelle, begleitetes und betreutes Wohnen, Beschäftigungsprogramme, Mittagstisch). Der gute Eindruck, den die GPK über die hier geleistete Arbeit erhielt, kann über die Schwierigkeiten, die vor allem in zwei Bereichen bestehen, nicht hinwegtäuschen.

Rückführungszentrum: Die Vertreterin des städtischen Polizeiamtes und der städtische Drogendelegierte einerseits und Vertreter zweier kommunaler Sozialämter andererseits legten die Problematik der Rückführung von Drogensüchtigen in die Wohngemeinden dar. Die zuständigen Gemeindebehörden sind auf die Einsicht und Kooperation der Drogensüchtigen angewiesen. Die fürsorgliche Freiheitsentziehung (FFE) wird von den Gemeinden selten benutzt, weil die Betroffenen jeweils nach kurzer Zeit und bevor sie für eine eigentliche Therapie motiviert sind, wieder entlassen werden und sofort wieder im städtischen Drogenmilieu auftauchen.

Finanzierung: Grundsätzlich sind für die Finanzierung im Fürsorgebereich die Gemeinden zuständig. Im Bezirk Horgen wird mit einem "Drogenfünfliber" pro Kopf der Bevölkerung disponiert. Der Kanton zahlt an die ungedeckten Kosten einen Staatsbeitrag von 30 %, der aber rückwirkend, zum Teil erst nach 20 Monaten, ausgerichtet wird. Somit fehlen Mittel für neue Projekte, die in der Aufbauphase der Dezentralen Drogenhilfe unbedingt nötig wären. Auch der kantonale Drogendelegierte verfügt nicht über einen Kredit zur Vorfinanzierung geeigneter Projekte. Die GPK erhielt den Eindruck, dass die Bemühungen um den bezirks- oder regionenweisen Aufbau der Dezentralen Drogenhilfe auf gutem Wege sind, dass aber wegen der genannten Schwierigkeiten mit einer verzögerten Realisierung zu rechnen ist.

Auch im Bereich der *Gesundheitsdirektion* setzte die GPK einen Schwerpunkt beim Drogenproblem.

- Die *Behördendelegation*, welche im Januar 1994 geschaffen wurde, hat, wie der Gesundheitsdirektor vor der GPK ausführte, die wichtige Aufgabe der Koordination der suchtpolitischen Massnahmen zwischen Landgemeinden und den Städten Zürich und Winterthur einerseits und zwischen allen Gemeinden und dem Kanton andererseits, wobei alle zuständigen Direktionen vertreten sind. Die Behördendelegation begleitet die Umsetzung der in Konzepten empfohlenen Massnahmen und ist vor allem für die Konsensbildung und die "unité de doctri-

ne" von grosser Bedeutung. Der Kanton legt grossen Wert auf die Realisierung der Zusammenarbeit zwischen kommunalen, privaten und kirchlichen Trägerschaften in den Regionen. Er strebt eine regionale Organisation mit *einer* kompetenten und für die Koordination im Bezirk oder in der Region verantwortlichen Stelle an.

- *Medizinische Massnahmen:*

In der Psychiatrischen Klinik Rheinau wurde eine sogenannte *Moratoriumsstation für Drogenkonsumenten* in Betrieb genommen. Diese leistet sehr sinnvolle Arbeit und ist gut ausgelastet. Der Aufenthalt in dieser Station dauert sechs bis acht Wochen. In einer Berichtsperiode, in der 60 Personen mit Fürsorgerischer Freiheitsentziehung (FFE) aufgenommen wurden, rekurrierte nur eine von ihnen gegen den FFE; sie musste entlassen werden. Wie der Gesundheitsdirektor gegenüber der GPK ausführte, zeigte sich, dass nach zwei bis drei Wochen mit den meisten Patientinnen und Patienten eine Zusammenarbeit möglich war, so dass sie sich der weiteren Behandlung freiwillig unterzogen.

Wenn jemand bei Abschluss einer Langzeittherapie keine *Arbeit* findet, wächst die Gefahr eines Rückfalls. Deshalb ist die Mithilfe der Wirtschaft notwendig.

Die kantonale Aidskommission hat sich mit den Auswirkungen der *Spritzenabgabe* befasst. Die GPK erhielt hierüber ergänzende Auskünfte vom Delegierten für Aidsfragen: Eindeutig sei, dass die Spritzenabgabe für intravenös Drogen spritzende Konsumenten eine notwendige, aber nicht ausreichende Voraussetzung für ihre HIV-Prävention darstelle. Die Stadt Zürich decke durch die Spritzenabgabe weit mehr als nur die Bedürfnisse der Stadt ab. Es gelte nun, die Stadt mit der Erhöhung des kantonalen Beitrags von 30 % auf 50 % darin zu unterstützen. Parallel dazu müssten die Landgemeinden motiviert werden, eine Spritzenabgabe in der Gemeinde zu organisieren.

- Der Bedarf nach einer *geschlossenen Institution für drogenabhängige Jugendliche*, in welcher der körperliche Entzug durchgeführt, eine erste persönliche Stabilisierung erreicht und ein allfälliges Anschlussprogramm sorgfältig geplant und eingeleitet wird, ist mehr denn je ausgewiesen. Die GPK verfolgte mit Interesse, dass einerseits die Gesundheitsdirektion in der Klinik Hard eine geschlossen geführte Station für den Drogenentzug von Minderjährigen plant, andererseits die Erziehungsdirektion eine Aufnahmestation für drogengefährdete Kinder und Jugendliche (AdJ) auf dem Sitzberg als Anschlussprogramm vorbereitet. Die GPK hofft, dass die beiden Direktionen bei den Planungsarbeiten eng zusammenarbeiten und insbesondere Konzepte und Terminplanung eng aufeinanderabstimmen.

Im Zusammenhang mit der Drogenfrage befasste sich eine Delegation der GPK mit dem *Suchthilfegesetz des Kantons Solothurn*, das seit 1993 - vorläufig für acht Jahre - rechtskräftig ist. Dieses Gesetz regelt die Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Stufen, die Koordination der verantwortlichen Personen und der Angebote in den Bereichen Prävention, Therapie, Beratung und Fürsorge und die Verteilung der ungedeckten Kosten: Kanton 65 %, Gemeinden 35 %.

Die GPK begrüsst die Einsetzung der Behördendelegation sowie ihre Koordinations- und Konsensbildungsarbeit. Sie teilt die Meinung des Gesundheitsdirektors, dass es in der Drogenpolitik ein sehr breites Spektrum an Massnahmen braucht und dass mit den andern Kantonen über die Strategie diskutiert werden muss.

Die GPK *empfiehlt*:

- Der Regierungsrat sollte sich auf eine *gemeinsame, kohärente Drogenpolitik* einigen, die Grundlage des künftigen staatlichen Handelns bildet.
- Er müsste in den Bereichen *Dezentrale Drogenhilfe und Suchtmittelprävention* vermehrt eine *Führungsrolle* übernehmen. Um diese Führungsrolle auch tatsächlich wahrnehmen zu können, sollte er den verantwortlichen kantonalen Stellen (kantonaler Drogendelegierter, Delegierter für Suchtmittelprävention) die erforderlichen *finanziellen und personellen Mittel* sowie die

Infrastruktur in die Hand geben (zum Beispiel finanzielle Mittel zur Vorfinanzierung geeigneter Projekte).

- Die Erhöhung des *Subventionierungssatzes* von Projekten der Dezentralen Drogenhilfe und der Suchtmittelprävention von heute 30 % ist zu prüfen.
- Die Schaffung einer geschlossenen Institution für drogenabhängige Jugendliche ist vorrangig voranzutreiben.

6. Vollzug der Luftreinhalteverordnung

Mit dem Erlass der eidgenössischen Luftreinhalteverordnung (LRV) vom 1. März 1986 wurden die Kantone beauftragt, Massnahmenpläne zur Verhinderung oder Beseitigung übermässiger Immissionen zu erstellen. Diese Massnahmenpläne sollten in der Regel bis zum 1. März 1994 verwirklicht werden. Im Kanton Zürich wurde diesem Auftrag entsprechend das Luftprogramm erarbeitet und vom Regierungsrat im April 1990 festgesetzt. Der *Erfolgskontrollbericht 1993* zeigt den unterschiedlichen Stand der Massnahmenumsetzung auf und stellt vor allem im Bereich der NOx- und VOC-Emissionen ein erhebliches Sanierungsdefizit fest. Ende Oktober 1993 beschloss der Regierungsrat einen Kredit von 800'000 Franken für die *Überarbeitung des Massnahmenplans* und setzte sich als *neues Vollzugsziel das Jahr 2000*.

Die GPK liess sich mit Blick auf den LRV-Zieltermin (1. März 1994) und im Zusammenhang mit der Behandlung des Ergänzungsberichts zum Postulat KR-Nr. 2433 (Redimensionierung des Privatverkehrs) im Rahmen eines Hearings über den Stand und die Schwierigkeiten des Massnahmenvollzugs orientieren. Die Anhörung von Vertretern der kantonalen Verwaltung, der Städte Zürich und Winterthur und der Umweltorganisationen sowie ein spezielles Gespräch mit dem für den Ergänzungsbericht zuständigen Polizeidirektor machte deutlich, dass eine kritische Analyse des bisherigen Vollzugs nötig ist.

Bei ihrer Auswertung stellte die GPK deshalb fest, dass Schwachstellen und Konfliktbereiche offengelegt und bereinigt werden müssen, wenn die Überarbeitung des Luftprogramms den Vollzug der LRV bis zum Jahr 2000 garantieren soll. Im Interesse einer *kohärenten Luftreinhaltepolitik* sollten deshalb folgende Aspekte neu beurteilt werden:

- Vollzugsorganisation und Kompetenzregelung auf Regierungs- und Verwaltungsebene allgemein und speziell im Bereich Verkehr
- Ziel- und Normenkonflikte im Bereich Strassenverkehr zwischen Umweltschutz-, Strassen- und Strassenverkehrsgesetzgebung
- Behördenverbindlichkeit
- Zusammenarbeit bzw. Kompetenzdelegation zwischen Kanton und Gemeinden (insbesondere betreffend die Städte Zürich und Winterthur)
- Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bzw. dem Bund

Im Mai 1994 beantragte die GPK dem Parlament die Abschreibung des Postulats KR-Nr. 2433, gab gleichzeitig dem Regierungsrat Kenntnis der obigen Feststellungen und richtete eine entsprechenden Einfrage an die Baudirektion. Anlässlich der mündlichen Einfragenbeantwortung vom 9. September 1994 versicherte der Baudirektor gegenüber der GPK, dass die von der Kommission zur Neubeurteilung angeregten Aspekte in die bis Mitte 1995 abgeschlossene Überarbeitung einbezogen würden. Gleichzeitig orientierte er, dass der Regierungsrat weitere 500'000 Franken für die Einrichtung einer *Emissionsdatenbank* bewilligt und soeben im Rahmen des "Effort"-Beschlusses die *Zusammenfassung der Lufthygiene bei der Baudirektion* beschlossen habe. Konkret bedeutet dies, dass die dem Arbeitsinspektorat der Volkswirtschaftsdirektion angegliederte und für den gewerblichen VOC-Vollzug zuständige Abteilung Umweltschutz zum Amt für Technische Anlagen und Lufthygiene wechselt. Die GPK nahm diesen Entscheid mit Befriedigung zur Kenntnis, hat sie doch in der Vergangenheit wiederholt und aktuell wieder bei der LRV-Voll-

zugsproblematik darauf hingewiesen, dass diese Ämterzusammenlegung im Sinne eines in verschiedener Hinsicht befriedigenderen und effizienteren Vollzugs liege.

Die GPK geht abschliessend davon aus, dass der Regierungsrat der von ihr geforderten kohärenten Luftreinhaltepolitik bei der Überarbeitung des Luftprogramms nachkommt, damit die Ziele der Luftreinhalteverordnung mit dem überarbeiteten Massnahmenplan erreicht werden.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die LRV-Vollzugsüberprüfung dieses Jahr auch bei der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates traktandiert war. Der entsprechende Inspektionsbericht vom 27. Mai 1994 fordert vom Bundesrat unter anderem einerseits die Verbesserung der internen horizontalen Koordinationsmechanismen sowie der vertikalen zwischen Bund und Kantonen und andererseits die Einsetzung eines Bundesratsausschusses für Umweltfragen, damit auf Bundesebene künftig eine kohärente Luftreinhaltepolitik gewährleistet wird.

Die GPK nahm mit Befriedigung von diesem in die gleiche Stossrichtung zielenden Bericht Kenntnis und hat die gemeinsamen Erkenntnisse anlässlich des Besuchs in Bern in einem Gespräch mit der Präsidentin dieser GPK-Sektion, Frau Nationalrätin Ursula Mauch, vertieft.

7. Verkehrsverbund des Kantons Zürich

Die GPK hat sich im Beisein der Präsidentin der Verkehrskommission über die ersten Erfahrungen mit dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) orientieren lassen. Sie kommt dabei zum Schluss, dass der Vollzug des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) gewährleistet ist und dass im ZVV engagierte unternehmerische Arbeit geleistet wird. Der Verkehrsverbund ist eine unselbständige kantonale Unternehmung und hat bereits viel von der neuen Verwaltungsführung realisiert. Die Organisation mit dem Stab des ZVV als Geschäftsleitung und dem Verkehrsrat als Verwaltungsrat wird als richtig erachtet und auch von den Beteiligten so empfunden. Hingegen scheint es prüfenswert, die *Anhörung und Mitsprache der Benützerkreise* zu verbessern und den politischen Einfluss transparenter zu machen.

Im einzelnen:

- Die Finanzentwicklung ist erfreulich. Ein gutes Controlling sorgt für Transparenz. Der Kostenverteiler Kanton/Gemeinden muss mit der Zeit möglicherweise überprüft werden, ist aber im Grundsatz richtig.
- Der ZVV betreibt eine breit abgestützte Marktforschung und kann so Einfluss nehmen auf die zukünftige Entwicklung im Verkehrswesen. Auf lange Sicht sind auch zukünftige Bedürfnisse zu studieren und allenfalls im Richtplan festzulegen.
- Der *Sicherheit* in den öffentlichen Verkehrsmitteln wird grosse Beachtung geschenkt. Die Meinungen über die Richtigkeit der vorgesehenen Massnahmen gehen aber besonders bei den Benützern weit auseinander. Ab 1. Oktober 1994 wird der von SBB und Kanton getragene Sicherheitsdienst schrittweise realisiert.
- Mit den beteiligten Verkehrsunternehmen werden einheitliche Finanz- und Führungskriterien erarbeitet.

Die GPK nahm erstaunt zur Kenntnis, dass der departementsübergreifende Gesamtverkehrsstab 1993 nie zusammentrat, obwohl verschiedenste Probleme anstehen. Anlässlich der Überprüfung des Vollzugs der LRV stellte die GPK fest, dass Vollzugsorganisation und Kompetenzregelung auf Regierungs- und Verwaltungsebene allgemein und speziell im Bereich Verkehr verbessert werden müssen.

8. Direktionen

8.1 Regierungsrat, Rekursbehörden, Personalstatistik

Die GPK stellt mit Genugtuung fest, dass der Regierungsrat und die Verwaltung ihr gegenüber im mündlichen Kontakt dem Wunsch nach *offenem Reporting* vor allem dann nachkommen, wenn nicht alles rund läuft. Im Geschäftsbericht wird aber davon - mit Ausnahmen - aus Gründen der Vergleichbarkeit, des eher statistischen Charakters und des bereits sehr ansehnlichen Volumens kein Gebrauch gemacht.

Im Wissen um die alleinige Kompetenz des Regierungsrates für die Wahl von Chefbeamten liess sich die GPK dennoch vom Regierungsrat darüber orientieren, welche Kriterien, Anforderungsprofile und allfällige Hemmnisse den Entscheidungsablauf bei solchen Wahlen beeinflussen.

Die GPK anerkennt die grossen Bemühungen des Regierungsrates, den Auftrag *Sanierung des Finanzhaushalts* trotz noch fehlender konjunktureller Besserung zu erfüllen.

Betreffend Verfahrensdauer für Entscheidungen der *Baurekurskommissionen* (Schlussbericht 1993, Abschnitt 14) stellte die GPK fest, dass heute der Kanton Zürich mit durchschnittlich fünf - einhalb Monaten die kürzeste Verfahrensdauer braucht. Fristerstreckungsgesuche werden in den meisten Fällen von den Gemeinden gestellt, weil die Baugesetzgebung tatsächlich alles andere als einfach ist. Das eingeführte Kurzverfahren hat sich vor allem für materiell-rechtliche Entscheide nicht bewährt. Die schriftlich begründeten Kommissionsentscheide helfen mit, in der Praxis verbesserte Rechtssicherheit zu gewährleisten.

8.2 Direktion des Innern

Finanzknappheit herrscht nicht nur beim Kanton, sondern auch immer mehr in den Gemeinden. Dies drückt sich nicht so sehr im Steuerkraftausgleich aus, sondern darin, dass 41 Gemeinden, zehn mehr als im Vorjahr, Steuerfussausgleichszahlungen beantragten. Die Prüfung dieser Gesuche, ergänzt durch die Problematik des *Finanzausgleichs* schlechthin - siehe Vorstösse im Kantonsrat - verursachen wesentliche Mehrarbeiten. Neufassungen von Gemeindeordnungen und Zweckverbandsstatuten infolge vermehrter überregionaler Aufgaben folgen in immer schnellerem Rhythmus und stellen an die Gemeindeaufsicht grosse Anforderungen.

Die GPK liess sich durch den Präsidenten und den Sekretär der *Gemeindepräsidentenkonferenz* über die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Gemeinden einerseits und zwischen den Gemeinden andererseits orientieren. Die Gemeindepräsidentenkonferenz nimmt zu den ihr aufgetragenen gemeinsamen Problemen sehr engagiert Stellung, vertritt die Sichtweise der Gemeinden konsequent und scheut sich auch nicht, prononciert Kritik anzubringen.

Das *Statistische Amt* beabsichtigt, neben den ihm von Gesetzes wegen zugewiesenen statistischen Aufgaben alle kommerzialisierbaren Dienstleistungen mit Ziel eines *Profitcenters* durch verbesserte Marktorientierung zusammenzufassen und anzubieten.

8.3 Direktion der Justiz

Es zeigte sich, dass die Organisation des Strafvollzugs im Kanton Zürich den zunehmenden Anforderungen nicht mehr gewachsen war. Die Differenzen zwischen dem Massnahmenvollzug in der Justizdirektion und dem dezentralen, bezirksweisen Strafvollzug wurden durch die Schaffung eines zentralen *Amts für Straf- und Massnahmenvollzug* bereinigt.

Die bisherige *Urlaubspraxis für Strafgefangene* wies grosse Mängel auf. Die Untersuchungskommission, die auch weiterhin gemeingefährliche Täter im Hinblick auf Vollzugslockerungen begutachtet, soll definitiv in eine Fachkommission überführt werden. Eine Übergangsregelung soll gewährleisten, dass gemeingefährliche Täter frühzeitig erfasst und entsprechend behandelt werden. Dabei ist zu beachten, dass alle Verfahrensrechte gewährleistet bleiben, denn es geht nicht

um eine besondere Art der Bestrafung, sondern um die öffentliche Sicherheit in allen Vollzugsstufen. Die Trennung von Gutachter und Therapeut ist im unmittelbaren Einflussbereich der Justizdirektion zu beachten.

Die Arbeitsgruppe *Gefängnisplätze* hat Möglichkeiten zur raschen Beschaffung von Gefängnisplätzen geprüft. Ihre Arbeit gab Anstoss zu den Projekten Ausschaffungsgefängnis Kloten und Gefängnisprovisorium Weinland. Weitere Projekte sind in Vorbereitung.

Die Einführung der *Opferhilfe* auf den 1. Januar 1993 und die Vorbereitung des Einführungsgesetzes haben die Justizdirektion stark beansprucht.

Eine Delegation der GPK hat die kantonale *Arbeitserziehungsanstalt Uitikon* besucht und dabei festgestellt, dass diese gut und effizient geführt wird.

Seit der Inkraftsetzung der revidierten StPO und des GVG haben sich die Tätigkeitsbereiche der *Staatsanwaltschaft* und der *Bezirksanwaltschaften* verändert. In der Folge wurden Klagen laut, die Aufgabenlasten seien lediglich zur Entlastung der Staatsanwaltschaft - aber ohne deren Redimensionierung - auf Bezirksebene delegiert worden. Bei der Überprüfung durch eine GPK-Delegation zeigte sich, dass diese Vorwürfe nicht angebracht sind. Im Gespräch mit der Delegation wiesen die Vertreter von Bezirks- und Staatsanwaltschaft insbesondere auf die folgenden Probleme hin: ausufernde und perfektionierende Verwaltungsarbeit, nicht funktionierende kantonsübergreifende Koordination, oft mangelndes Verständnis der Gerichte für den Strafvollzug, Doppelspurigkeiten in der EDV-Konzeption und mangelhafter Vollzug der strukturellen Besoldungsrevision. Anerkennend wurde die neue Struktur der Zusammenarbeit und Kontrolle und die stark verbesserte Kommunikation erwähnt.

Durch die neue Arbeitsteilung nahmen die erstinstanzlichen Fälle bei der Staatsanwaltschaft wohl ab, in allen anderen Bereichen - als Anklagebehörde in Rechtsmittelverfahren, als Rechtsmittelinstanz, als Aufsichtsbehörde, als Leitstelle in Strafverfahren usw. -, jedoch stark zu. Starke Belastungszunahme bringt die Unterstützung der BAKs, insbesondere der Gruppe "Organisierte Kriminalität". Der beruflichen Weiterbildung der Bezirksanwälte und der Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit muss grosse Aufmerksamkeit und Zeit geschenkt werden.

Die Staatsanwaltschaft - wie andere Bereiche der staatlichen Verwaltung auch - verlangt einen grösseren Unabhängigkeitsspielraum zur selbständigen Führung der ihr zugewiesenen Tätigkeiten. Dies selbstverständlich im Rahmen eines vorgegebenen Budgets.

8.4 Direktion der Polizei

Im letzten Bericht der GPK wurde auf die ungenügende Zahl von Gefängnisplätzen und die dadurch entstehende Demotivation der Polizeikräfte hingewiesen. Diese Situation hat sich im Jahr 1993 nicht verbessert, und die Polizeidirektion musste mehrere Aufnahmerestriktionen für die Polizeigefängnisse verfügen. Die Polizeidirektion bemühte sich, eine Lösung zu finden, und unterbreitete dem Kantonsrat eine Vorlage für ein provisorisches Polizeigefängnis auf dem Kasernenareal. Durch diese Massnahme kann eine Entschärfung des Gefängnisnotstandes erwartet werden.

Die Einsichtnahme in die Registerkarten bzw. Akten des Kantons wurde abgeschlossen. Der Staatsarchivar entschied, welche Akten Eingang ins Staatsarchiv fanden. Die restlichen Akten wurden unter der Aufsicht des Ombudsmanns vernichtet.

Die GPK widmete sich schwerpunktmässig den folgenden Themen: neu geschaffener Dienst IMD (Ideologisch Motivierte Delikte), Verkehrsunfallbekämpfung der Verkehrspolizei, Anhörung der Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende, Fremdenpolizei (Behandlung von Härtefällen bei Asylgesuchen).

Spezialdienst IMD: Die GPK befasste sich auch dieses Jahr mit dem neu geschaffenen Dienst

"Ideologisch Motivierte Delikte" (IMD) der Kriminalpolizei.

Zum besseren Verständnis der Einbindung dieser Abteilung liess sich die GPK zuerst grundsätzlich über die Organisation der Kriminalpolizei, deren Aufbau und die verschiedenen Spezial-Abteilungen informieren. Der Kanton Zürich verfügt als einziger Kanton über einen speziellen Dienst in diesem Bereich, der seit dem 1. Juli 1991 besteht. Seine Aufgaben sind in einer Dienst-anweisung vom 23. Juli 1993 festgehalten. Diese wurden gegenüber der GPK wie folgt zusammengefasst: Der IMD ermittelt auch rechtshilfweise. Er ist an die ordentlichen gesetzlichen Grundlagen polizeilichen Handelns gebunden. *Verdachtfreies Ermitteln* findet *nicht* mehr statt. Aufgaben zur Bekämpfung des verbotenen Nachrichtendienstes und der Spionageabwehr werden nicht durch den IMD, sondern durch die Bezirkspolizei ("Stationierte") oder Kriminalpolizeifunk-tionäre wahrgenommen.

Da die Kontrolle der Bundesaufträge an die Kantone nicht in die Kompetenz der GPK des Kantons Zürich fällt, hat sie sich bei der GPK des Nationalrates nach der Überwachung der Bun-desaufträge erkundigt. Eine spezielle Kommission der GPK des Nationalrates prüft jährlich alle vom Bund an die Kantone erteilten Aufträge. Die Kontrolle der Bundesaufträge ist daher gewähr-leistet.

Die Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei, der Bundesanwaltschaft und den Kantonen basiert nach wie vor nicht auf einer gesetzlichen Grundlage, sondern auf Weisungen des EJPD über die Durchführung des Staatsschutzes vom 9. September 1992. Diese sind insofern verbind-lich erklärt worden, als sie sich auf Terrorismus und Extremismus beziehen. Eine Beobachtungs-liste wird jährlich vom Bundesrat erlassen. Sie stützt sich auf Informationen der Bundespolizei und der Bundesanwaltschaft. Aufgrund dieser Erkenntnisse legt der Bundesrat fest, welche Grup-pen und Organisationen zu überwachen sind. Bei den in der Beobachtungsliste aufgeführten Or-ganisationen und Gruppen handelt es sich ausnahmslos um solche, die im In- und Ausland im Terrorismus- und Extremismusbereich aufgefallen sind. Die Bundespolizei ersucht den Kanton mit schriftlichem Auftrag, die nötigen Abklärungen zu treffen. Die Kantonspolizei erklärte gegenüber der GPK, sie schicke einen Auftrag zurück, wenn er ihr ungenügend erscheine, und verlange eine Präzisierung.

Die GPK stellte fest, dass die finanzielle Abgeltung der Bundesaufträge an den Kanton Zürich durch den Bund nach wie vor ungenügend ist und nicht den tatsächlichen Aufwendungen entspricht. Der Bund will die Entschädigungssummen mit den Kantonen erst mit dem Erlass des neuen Staatsschutzgesetzes neu regeln.

Verkehrsunfallbekämpfung: Aufgrund der jährlich erscheinenden Verkehrsunfallstatistik "Vusta" und verschiedener Anliegen der Vereinigung für Familien der Strassenopfer (VFS) hat sich die GPK während einer Sitzung mit der Verkehrsunfallbekämpfung im Kanton Zürich befasst. An-schliessend an die Sitzung konnte die GPK die Verkehrsleitzentrale "Letten" besichtigen und sich über ihre Funktion und Aufgaben informieren.

Die GPK nahm zur Kenntnis, dass auf dem Gebiet der Verkehrsunfallbekämpfung heute interna-tional Einigkeit herrscht, nach dem Grundsatz der drei "E" vorzugehen. Diese sind:

- *Education*, das heisst Aus- und Weiterbildung
- *Engineering*, das heisst Verbesserungen im technischen Bereich, also bei Strasse und Fahrzeugen
- *Enforcement*, das heisst Durchsetzung der bestehenden Vorschriften durch Kontrollen und Sanktionen bei Nichteinhaltung

Die Verkehrspolizei ist nur einer von vielen Partnern, wenn es um die Verkehrsicherheit geht. Ei-ne wesentliche Aufgabe im Rahmen der Verkehrsunfallbekämpfung kommt dem Dienst *Verkehrs-erziehung* der Verkehrspolizei zu. Die Mitarbeiter werden am Institut für Angewandte Psycholo-gie zu Fachlehrern für Verkehr ausgebildet. Die Verkehrserzieher sind sich der Tatsache bewusst,

dass es nicht angehen kann, die Kinder dem Verkehr anzupassen. Tatsache ist jedoch, dass die Kinder von heute die Verkehrsteilnehmer von morgen sein werden. Die Verkehrspolizei leistet auf diesem Gebiet ausgezeichnete präventive Arbeit.

Die Verkehrstechnische Abteilung erstellt die vom Bund jährlich verlangte Verkehrsunfallstatistik. Das Datenmaterial erlaubt der Verkehrspolizei, Unfallschwerpunkte, also Örtlichkeiten mit gehäuftem Unfallgeschehen, zu erkennen und Sanierungsmassnahmen zu treffen. 1993 konnten noch alle Unfallschwerpunkte saniert werden. Die Verkehrspolizei hofft, dass das in den nächsten Jahren trotz der knappen Finanzen weiterhin möglich sein wird.

Ziel der Verkehrspolizei ist, die Unfallzahlen weiter zu senken. Bis der letzte Verkehrsteilnehmer lernt, mit dem motorisierten Fahrzeug - und um dieses geht es primär - verantwortungsbewusst umzugehen, braucht es jedoch noch einiges an Schulung und Aufklärungsarbeit aller mit der Verkehrssicherheitsarbeit befassten Partner.

Die GPK beschäftigte sich mit dem Thema "Die Verminderung der Fahrfähigkeit durch Drogen oder Medikamente". Sie nahm zur Kenntnis, dass der Kanton Zürich auf verbindliche Richtwerte des Bundes wartet.

Anhörung der "Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende": Die GPK liess sich an einer Sitzung, wie im letztjährigen Bericht angekündigt, von der Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende über die Problematik der humanitären Aufnahme und über den Standpunkt der Hilfswerke informieren.

Aufgrund von drei Fall-Beispielen konnte die GPK Kenntnis von der Arbeit der Beratungsstelle nehmen und sich über die Schwierigkeiten und Probleme in der Zusammenarbeit mit der Zürcher Fremdenpolizei ins Bild setzen.

Die Asylberatungsstelle hat der GPK folgende Grundsätze ihrer Arbeit dargelegt:

- Die Asylberatungsstelle handelt nur im Auftrag der Gesuchsteller und deren Vollmacht.
- Straffällige Asylbewerber werden nicht beraten, noch wird ein Mandat übernommen.
- Die Asylstelle rät Ratsuchenden zur Rückkehr in ihr Heimatland, wenn keine Möglichkeit für einen Aufenthalt in der Schweiz besteht.
- 90 % der Fälle müssen von der Asylberatungsstelle abgewiesen werden, in 10 % der Fälle übernehmen sie ein Mandat.
- Die Asylberatung leistet in diesem Bereich viel Aufklärungsarbeit.
- Die Beratungsstelle würde eine breiter abgestützte Kommission für ihre Arbeit schätzen, dies vor allem bei Unregelmässigkeiten aus ihrer Sicht.

Die GPK *empfahl* der Beratungsstelle, sich um ein *Gespräch mit der Polizeidirektion und der Fremdenpolizei* zu bemühen. Dieses Gespräch *fand* in der Zwischenzeit *statt* und die Beratungsstelle hält fest, dass sich die Fremdenpolizei ausdrücklich bereit erklärte, sie als *ernstzunehmende Gesprächspartnerin* zu akzeptieren und ihr bei allfälligen Fragen zur Verfahrenspraxis zur Verfügung zu stehen. Unklarheiten bei konkreten Fällen können künftig direkt mit dem Chef der Fremdenpolizei bzw. mit den jeweiligen Verantwortlichen besprochen werden. Bei unklärbaren Fragen kann die nächsthöhere Stelle konsultiert werden.

Nach der Anhörung der Beratungsstelle für Asylsuchende beschloss die GPK, eine Delegation einzusetzen. Diese ging den *rechtlichen Grundlagen und ihrer Anwendung* durch die *Fremdenpolizei* nach.

Die Delegation stellte fest:

- Die Fremdenpolizei wendet veröffentlichte und nichtveröffentlichte (interne) Richtlinien bei der Entscheidungsfindung an. (Letztere sind aus staatsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, wie eine summarische Prüfung durch Prof. Tobias Jaag im Auftrag der GPK ergab.)
- Die Richtlinien der Fremdenpolizei lassen einen gewissen Ermessensspielraum offen.

- Die Fremdenpolizei prüft jeden Fall individuell und entscheidet innerhalb ihres Ermessensspielraums.

Die Delegation erkundigte sich in der Folge bei der Fürsorgedirektion des Kantons Luzern nach Aufbau, Arbeitsweise, Vor- und Nachteilen der bestehenden *Härtefallkommission im Asylwesen*. Die durchwegs positive Beurteilung durch die luzernische Fremdenpolizei wurde zur Kenntnis genommen und die Polizeidirektion des Kantons Zürich damit konfrontiert, die sich erneut gegen eine Härtefallkommission aussprach. Der breiteren Abstützung der Entscheide und dem erhöhten Vertrauen in die Entscheidungsfindung setzte sie folgende Gegenargumente entgegen:

- unerwünschte Doppelstellung der Hilfswerke
- gefährdete Geheimhaltung
- längere Verfahrensdauer

8.5 *Direktion des Militärs*

Auch dieses Jahr brachte die *Armeereform 95* der Militärdirektion ein gerüttelt Mass an Zusatzaufgaben. Die Vernehmlassung zu insgesamt 130 bundesrechtlichen Erlassen zu diesem Thema war von der Zahl und vom Inhalt her aufwendig. Die Vorbereitung zur Auflösung und Umstrukturierung verschiedener Formationen (zum Beispiel Grenzbrigade 6, mechanisiertes Infanterieregiment 25) bildete nicht nur eine administrative Herausforderung, sondern bedurfte - da mit Traditionellem gebrochen wurde - besonderen Fingerspitzengeföhls. Erschwerend wirkten sich im ganzen Reformprozess die zögerliche Information des Bundes und die enge Bindung an dessen zeitliche und inhaltliche Vorgaben aus.

Das laufende und das kommende Jahr wird für die Abteilungen der Militärdirektion - bei reduzierten finanziellen Mitteln - erheblichen Arbeitsmehraufwand bringen.

Bei der Prüfung des Geschäftsberichts der Militärdirektion stiess die GPK auf keine zu kritisierenden Schwachstellen.

8.6 *Direktion der Finanzen*

Schwerpunktmässig befasste sich die GPK mit der Liegenschaftenverwaltung sowie der Abteilung für Wirtschaftswesen (Delegation).

Die Arbeit in der Direktion war durch die *Sparanstrengungen* geprägt. Mit Befriedigung nahm man in der Finanzdirektion zur Kenntnis, dass sich das Defizit in der Staatsrechnung 1993 gegenüber dem Voranschlag um 159 Mio. Franken verringert hatte.

Für den Finanzdirektor wäre eine verbesserte *Koordination* unter den verschiedenen Direktionen wünschbar, insbesondere um die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel optimal einzusetzen. Die direktionsinternen Abläufe befinden sich auf einem guten Stand.

Die knappen Finanzen zeigen Auswirkungen im *Personalbereich*. Infolge der ungünstigen Aussichten im Salärbereich hat der Kanton zunehmend Mühe, gute Spitzenbeamte zu halten und zu finden.

Im Auftrag der GPK liess sich eine Delegation über die neu organisierte *Abteilung für Wirtschaftswesen* umfassend orientieren. Die Anwesenden nahmen zur Kenntnis, dass die Umstellung auf EDV abgeschlossen ist. Die Buchhaltung wird korrekt geführt, deshalb wurde die verstärkte Überwachung durch die Finanzkontrolle beendet. Im weiteren wurde vom neuen Leiter ein permanentes Rapportsystem und eine Anwesenheitskontrolle eingeführt. Die Zukunft der Abteilung ist stark vom neuen Gastgewerbegesetz abhängig. Zielsetzung: Deregulierung des Gastgewerbes. Deshalb werden abgehende Stellen nicht mehr besetzt. Die Delegation hatte den Eindruck, dass die Reorganisation der Abteilung sinnvoll war und sich bewährt.

Gemeinsam mit der Finanzkommission liess sich die GPK über die Geschäfte der *Liegenschaftens-abteilung* orientieren. Da die Liegenschaftensabteilung in ihrer Tätigkeit an Vorschriften des Staates gebunden ist, kann sie weniger flexibel agieren als die Privaten. Beim Liegenschaftenerfolg ist es unbefriedigend, dass die Nettorendite 4,5 % beträgt, das Kapital aber aufgrund der Verordnung über die Finanzverwaltung mit 5 % verzinst werden muss. Es ist zu prüfen, ob hier nicht eine Verordnungsänderung angebracht wäre. Im weiteren kam die GPK zum Schluss, dass die Realisierung von Bauten und Umbauten beschleunigt werden sollte. Sie wird eine Weiterprüfung dieser Angelegenheit beim Hoch- und Tiefbauamt ins Auge fassen. Zudem stellt sich die Frage, ob der Kanton nicht vermehrt Vorbildfunktion in Sachen ökologisches und energetisches Bauen übernehmen könnte.

8.7 Direktion der Volkswirtschaft

Die *Landwirtschaft* befindet sich in einem grossen Umbruch. Die Gesetzesgrundlagen wurden bundesweit geändert. Anpassungen an GATT und EU stehen bevor, die meisten Produktpreise sanken deutlich. Unter finanziellem Druck und aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen mussten Ausbildung und Beratung in der Landwirtschaft neu konzipiert werden. Die Landwirtschaftlichen Schulen von Bülach und Affoltern wurden geschlossen, die Bäuerinnenschule Uster mit jener in Wülflingen zusammengelegt (Verwirklichung Realo-Konzept der Volkswirtschaftsdirektion, siehe auch unter "Aufsichtskommissionen der Landwirtschaftlichen Schulen").

Zu den erfolgreichen Aktivitäten der Verwaltungstätigkeit im Bereich der Volkswirtschaftsdirektion "*grüner Teil*" gehörten im Berichtsjahr die Erfüllung der Sparaufträge, der Abschluss des Vorentwurfs zum Waldgesetz, der Aufbau des Geographischen Informationssystems (GIS) und der Vollzug der neuen Direktzahlungen sowie der Reorganisation des landwirtschaftlichen Bildungswesens. Schwierigkeiten und Sorgen bereiteten das Personalabbauprojekt "Redi 500", die Ertragslage des Staatskellers sowie die zahlreichen Rekurse der Privatwaldbesitzer.

Landwirtschaftsamt: Die GPK interessierte sich hier vor allem für den Vollzug der neuen agrarpolitischen Massnahmen. Die kantonale Verwaltung hatte insbesondere die von den Bewirtschaftern eingereichten Angaben und die Beitragsberechtigung zu überprüfen. In Anbetracht der sehr knappen Einführung konnten die Kontrollen der Öko-Beitragsverordnung gut durchgeführt werden. Mit nur wenig Verzögerung konnten Beiträge von insgesamt rund 5,5 Mio. Franken an die landwirtschaftlichen Betriebe ausbezahlt werden. Das Landwirtschaftsamt betreibt seit der Einführung der neuen Direktzahlungen - inklusive der besonders arbeitsintensiven EDV-Einführungsphase - einen Sondereinsatz. Im Winter 1994/95 sollten die Entscheidungsgrundlagen vorliegen, um über die künftige Vollzugsorganisation der Ökobeiträge befinden zu können. Bis dahin müssen gewisse Vollzugsmängel in Kauf genommen werden.

Die GPK befasste sich auch mit Funktion, Pflichtenheft und Zusammensetzung der zahlreichen *Kommissionen* (siehe Staatskalender Seite 170ff.), die der Volkswirtschaftsdirektion zu speziellen Sachgebieten zur Seite stehen. Die GPK *empfiehlt* dem Regierungsrat, die Anzahl und die Bestellung dieser Kommissionen anhand klarer Auftragsformulierung auf die Amtsdauer 1995/99 neu zu überprüfen und dabei auch die Gelegenheit wahrzunehmen, weitere interessierte Kreise einzubeziehen.

Laut § 6 des kantonalen Gesetzes über die Förderung der Landwirtschaft vom 2. September 1979 hat die Volkswirtschaftsdirektion die *Landwirtschaftlichen Schulen* zu beaufsichtigen und "wird von den *Aufsichtskommissionen* unterstützt, welche vom Regierungsrat für jede Schule auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden."

Eine GPK-Delegation richtete dieses Jahr ihren Blick auf die Aufsichtskommissionen der Landwirtschaftlichen Schulen. Sie führte eingehende Gespräche mit Mitgliedern der Aufsichtskommissionen von Wetzikon, Wülflingen und dem Strickhof und gewann dabei folgenden *Erkenntnisse*:

Die Qualität und das Engagement der Aufsichtskommissionen ist um so besser, je verschiedener Herkunft und Standpunkte der einzelnen Mitglieder sind. In Zukunft sollten weitere gesellschaftliche Kreise in den Aufsichtskommissionen vertreten sein. Nur so kann das landwirtschaftliche Bildungswesen den neuen, modernen Anforderungen gerecht und die Verankerung der Landwirtschaft in der gesamten Bevölkerung verbessert werden. Es soll auch geprüft werden, ob die Mitglieder der Aufsichtskommissionen für ihre visitorische Tätigkeit nicht aus- und weitergebildet werden könnten. In Verwirklichung des erwähnten Realo-Konzepts wäre zudem abzuklären, inwieweit die bestehenden Schulen im Sinne einer positiven Konkurrenz fördernd und innovativ wirken oder ob sie Kräfte unnötig binden.

In den Aufsichtskommissionen wird meist gute und engagierte Arbeit geleistet. Zum Teil stimmt das Pflichtenheft mit den Aufgaben nicht überein. Die Pflichtenhefte sollten angepasst werden.

Landwirtschaft und Naturschutz: Die GPK empfahl in ihrem letzten Geschäftsbericht, die Koordination im Bereich Landwirtschaft und Naturschutz neu zu überdenken. Im Sinne einer Erfolgskontrolle ging sie in diesem Jahr der Frage nach, ob ihre Empfehlungen beachtet wurden. Mit Befriedigung konnte die GPK zur Kenntnis nehmen, dass die Verwaltungsbereiche, die die erwähnten Themenbereiche streifen, im Berichtsjahr erneut ihre Koordination verstärkt haben, sowohl auf Führungsebene wie auch zwischen den Sachbearbeitern. So bildete sich auf Initiative des *Meliorationsamts* ein neues Koordinationsorgan "Auffüllungen" (Amt für Raumplanung, Amt für Gewässerschutz, Fachstelle Bodenschutz, Meliorations- und Vermessungsamt), in welchem entsprechende Gesuche gemeinsam beurteilt werden.

Staatskeller: Die Volkswirtschaftsdirektion legte der GPK eine kritische Analyse und einen sich daraus ergebenden Massnahmenkatalog zur Behebung der schlechten finanziellen Situation des Staatskellers vor. Darunter fallen vor allem eine bessere Kundenbetreuung durch Aussendienstmitarbeiter mit Provision, eine neue Produktaufmachung sowie eine Verlagerung des Absatzes auch hin zu privater Kundschaft.

Aber auch die Notwendigkeit einer grundsätzlichen strukturellen Reform wurde der GPK von der Volkswirtschaftsdirektion bestätigt. Die Volkswirtschaftsdirektorin sieht insbesondere bei den grünen Ämtern ein grosses Veränderungspotential zur besseren Bewältigung der gewachsenen Querschnittsaufgaben.

Im "*roten Teil*" der Direktion der Volkswirtschaft befasste sich die GPK erneut vor allem mit dem Thema Beschäftigungspolitik (Abschnitt 3) sowie mit dem öffentlichen Verkehr bzw. dem ZVV (Abschnitt 7).

Thema einer erweiterten Aussprache waren auch die Funktion bzw. die Notwendigkeit der *Europafachstelle*. Die GPK erkundigte sich nach den grenzüberschreitenden Kontakten und nach deren Ergebnissen. Im Vordergrund der Kontakte standen Fragen des öffentlichen Beschaffungswesens, der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und von Berufsreisen, der Arbeitsbewilligungen für Grenzgänger sowie der Liberalisierung und Vereinfachung der administrativen Abläufe und der Schaffung binnenmarktkonformer Strukturen.

Die GPK wünschte sodann ergänzende Auskünfte über allfällige Probleme bei der Neufestsetzung der *Schulorte für Berufsschüler*. Die Neufestsetzung von Schulkreiseinteilungen ist meistens mit Zielkonflikten verbunden, denn es kann selten den Anliegen aller Betroffenen entsprochen werden. Aus diesen Gründen soll die ganze Schulkreiseinteilung mittelfristig überprüft und nach Möglichkeit optimiert werden.

8.8 Direktion des Gesundheitswesens

Im Bericht 1993 äusserte die GPK die Absicht, sich weiterhin mit der *interkantonalen Koordination* zu befassen. Demgemäss liess sie sich durch den Gesundheitsdirektor erneut hierüber informieren und erfuhr von ihm, dass es immer schwieriger werde, eine ausserkantonale Finanzierung

sicherzustellen. Der Gesundheitsdirektor habe der Sanitätsdirektorenkonferenz eine Rahmenvereinbarung, genannt "Interkantonale Krankenhausvereinbarung", vorgeschlagen. Sie habe den Entwurf positiv aufgenommen. Dieser geht davon aus, "dass zahlreiche medizinische Einrichtungen aufgrund ihres Spezialisierungsgrades lediglich in einem oder wenigen Kantonen angeboten werden, aber auch Patienten aus anderen Kantonen zur Verfügung stehen sollten; dass die Zentrierung von Spezialbehandlungen aus ökonomischen und technologischen Gründen zu fördern ist; dass eine solche Entwicklung nur möglich ist, wenn ein Lastenausgleich zwischen den Kantonen erfolgt." Die GPK unterstützt diese Bestrebungen nachdrücklich, weil sie darin einen vielversprechenden Beitrag zur Begrenzung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen sieht..

Der Gesundheitsdirektor informierte die GPK wiederholt über die Erarbeitung von *Reformmodellen* für das kantonale Gesundheitswesen. Die GPK begrüsst den Reformwillen des Gesundheitsdirektors und seine Entschlossenheit, die Fach- und Interessenkreise des Gesundheitswesens davon zu überzeugen, dass die Geltung bestimmter volks- und betriebswirtschaftlicher Grundsätze auch im Gesundheitswesen anerkannt werden muss, wenn die Kostenentwicklung unter Kontrolle gebracht werden soll. Nicht minder wichtig ist aber die zu Tage getretene Bereitschaft des Gesundheitsdirektors, bei der Weiterentwicklung der Reformmodelle berechtigten Einwänden laufend Rechnung zu tragen. Besonderes Gewicht legt die GPK auf die Qualitätssicherung, welche eines der sieben Teilprojekte der Reform des Gesundheitswesens darstellt. Wie der Gesundheitsdirektor vor der GPK darlegte, geht es um Strukturqualität, Prozessqualität und Resultatqualität. Besonders bedeutsam ist die Qualitätssicherung nach Ansicht der GPK als vertrauenserhaltende oder vertrauensbildende Ergänzung zu notwendigen kostensenkenden Massnahmen. Deshalb teilt sie auch die Meinung des Gesundheitsdirektors, dass die Fallpauschalen mit der Qualitätssicherung zu verbinden sind.

Eine GPK-Delegation befasste sich mit der Arbeitsweise und dem Nutzen der *Aufsichtskommissionen* kantonaler Krankenhäuser und anderer Einrichtungen des kantonalen Gesundheitswesens. Sie stellte fest, dass diese Aufsichtskommissionen, deren Rechtsgrundlage die Verordnung über die Aufsichtskommissionen der kantonalen Krankenhäuser (813.115) ist, wertvolle Beiträge leisten:

1. zur Verankerung einer Institution in der Bevölkerung und bei den Behörden an ihrem Standort;
2. zur Unterstützung des Gesundheitsdirektors bei der Aufsicht, vor allem bezüglich Arbeitsklima sowie Klima zwischen Patientinnen/Patienten und Institution;
3. zur konsultativen Mitwirkung an neuen Konzepten und anderen wichtigen Entscheiden, einschliesslich Wahl-, Beförderungs- und Qualifikationsgeschäften auf der obersten Stufe;
4. in Einzelfällen zur Unterstützung der Leitungsorgane bei der Lösung personeller und organisatorischer Probleme.

Die GPK erörterte mit dem Gesundheitsdirektor Möglichkeiten und Grenzen der Aufwertung der Aufsichtskommissionen aufgrund dieser Feststellungen. In zustimmendem Sinne nimmt sie insbesondere folgende Ausführungen des Gesundheitsdirektors zur Kenntnis:

- Auch die von der Gesundheitsdirektion geplanten Reformen können einen Einfluss auf die Rolle der Aufsichtskommissionen haben.
- Die Verordnung über die Aufsichtskommissionen der kantonalen Krankenhäuser belässt einen grossen Spielraum für Anpassungen.
- Der Gesundheitsdirektor sieht daher vor, den vorhandenen Spielraum zu nutzen und gestützt auf neue Erfahrungen im neuen Umfeld die Frage verordnungsmässiger oder allenfalls sogar gesetzlicher Massnahmen zu prüfen.

Auch 1994 beschäftigte sich die GPK mit der *Psychiatrie*. Schon in ihrem Bericht 1993 formulierte sie bestimmte Erwartungen an das kantonale Psychiatriekonzept; dieses wird derzeit erarbei-

tet. Der Gesundheitsdirektor informierte die GPK über die mit Datum vom 24. Juni 1994 beschlossene "Organisation der psychiatrischen Versorgung der Region Winterthur-Rheinau". Da diese nach Vorliegen des kantonalen Psychiatriekonzepts zu überprüfen sein wird und insofern provisorischen Charakter hat, verzichtet die GPK auf eine Stellungnahme. Jedoch musste sie sich mit Führungsproblemen in der Verwaltung der Psychiatrischen Klinik *Rheinau* befassen. Sie anerkennt, dass sich der Gesundheitsdirektor persönlich mit erheblichem Arbeits- und Gesprächsaufwand für deren Behebung einsetzte. Die GPK begrüsst auch, dass für die Neuorganisation ein externer Berater beigezogen wurde und dass ein Führungsleitbild erarbeitet wird. Sie legt jedoch Wert auf die Feststellung, dass Probleme, die aus einem persönlichen Führungsstil resultieren, nur in gewissen Grenzen durch Moderation und Reorganisation behoben werden können; nötigenfalls müssten sie durch einen personellen Eingriff gelöst werden.

Eine GPK-Delegation widmet sich dem *Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD)*. Im Vordergrund stehen die Zusammenarbeit zwischen Psychiatrie und Psychologie innerhalb des KJPD sowie das diesbezügliche Zusammenwirken von Gesundheitsdirektion (KJPD) und Erziehungsdirektion (Jugendsekretariate). Die Arbeit dieser Delegation ist noch nicht abgeschlossen.

8.9 Direktion der Fürsorge

Im *Asylwesen* ist eine Zunahme der Asylbewerber von rund 3000 auf 4200 festzustellen. Dazu kommen rund 1000 sogenannte "Kriegsvertriebene". Die Zusammenarbeit mit Bund und Gemeinden hat sich verbessert.

Die Leistungen der *öffentlichen Fürsorge*, an denen der Kanton nur mit ungefähr 5 % beteiligt ist, haben wegen der Arbeitslosigkeit stark zugenommen. Um die Gemeindeleistungen besser anzugleichen, hat die Fürsorgedirektion ein Handbuch für die Sozialämter der Gemeinden herausgegeben. Sie empfiehlt, für die Bemessung der Sozialhilfe die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) anzuwenden. Im Anschluss an die 1992 erschienene Armutsstudie wurde der Auftrag für eine jährlich nachzuführende Sozialstatistik erteilt, wobei die wirtschaftliche Situation *nach Empfang der Sozialleistungen* erfasst wird.

Die Subventionierung von *Pflegeabteilungen in Altersheimen* ist noch nicht befriedigend gelöst, weil die Voraussetzungen für die Subventionen noch nicht genügend klar sind. 1993 wurde kein Neubauprojekt für ein Altersheim vorgelegt. Die Subventionierung von Pflegewohnungen erfolgt zurückhaltend, vor allem dort, wo in der Region genügend Pflegeplätze vorhanden sind.

Die Vorbereitungsarbeiten für die Umorganisation der AHV/IV-Instanzen im Hinblick auf die vorgesehene Sozialversicherungsanstalt sind gut vorangekommen.

Im Zusammenhang mit dem Wechsel des Direktionsvorstehers ist die administrative Unterstellung zwischen Fürsorge- und Gesundheitsdirektion teilweise verändert worden.

Angaben zur Dezentralen Drogenhilfe, die ebenfalls der Fürsorgedirektion angegliedert ist, finden sich in Abschnitt 5 dieses Berichts.

8.10 Direktion des Erziehungswesens

Das vom Senatsausschuss der Universität erarbeitete Reformkonzept "Uni 2000" - welches verschiedene parlamentarische Vorstösse auslöste - veranlasste die GPK, sich vertieft mit den Voraussetzungen für eine auch zukünftig qualitativ hochstehende, leistungsfähige und innovative Universität zu befassen (Abschnitt 4).

Wegen gesetzlicher Mängel und der prekären finanziellen Situation blieb der *Heimbereich* auch in diesem Berichtsjahr ein vordringliches Anliegen, wozu die GPK mittels verschiedener Einfragen und Aussprachen in intensivem Kontakt mit der ED stand (Abschnitt 2)

Im Gesetz über die Jugendheime aus dem Jahr 1962 ist ebenfalls die *Pflegekinderfürsorge*

geregelt, welche in verschiedenen Punkten nicht mehr den heutigen Erfordernissen entspricht. Pflegefamilien leisten eine wichtige Arbeit in der öffentlichen Jugendhilfe. Die Nachfrage nach meldepflichtigen Tagespflegeplätzen steigt, während die Zahl der bewilligungs- und aufsichtspflichtigen Plätze für Wochen- und Dauerpflegekinder rückläufig ist. Unklar ist dabei die Anzahl von Pflegeverhältnissen, die den zuständigen Instanzen nicht gemeldet sind und daher weder begleitet noch beaufsichtigt werden können, wobei Plazierungen im verwandtschaftlichen Umfeld von diesen Bestimmungen ausgenommen werden sollten. Die Frage des Pflegegeldes kann grosse Auswirkungen auf ein Pflegeverhältnis haben und die Qualität der Betreuung nachhaltig beeinflussen. Laut einer Umfrage macht es vielen Pflegeeltern Mühe, ihre Ansprüche geltend zu machen, das heisst nur schon die "Grundlast" - den effektiven finanziellen Aufwand für das Kind - gemäss kantonalen Richtlinien zu beziffern, geschweige denn eine Entschädigung für die Erziehungsarbeit zu verlangen aus Rücksicht auf die finanzielle Situation der leiblichen Eltern/des leiblichen Elternteils.

Die GPK *empfiehlt*, dass bei der Revision des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge insbesondere folgende Anliegen geprüft werden:

- *Gewährleistung angemessener Pflegegelder* unabhängig vom sozialen Status der leiblichen Eltern/des leiblichen Elternteils
- *Subventionierung und Inkasso der Pflegegelder* (gemäss dem definitiv eingeführtem Subventionierungsmodell in drei Gemeinden des Bezirks Dielsdorf)
- *Verbesserung der rechtlichen Stellung der Pflegeeltern* sowie *Unterstützung ihrer Fortbildungsmöglichkeiten*

Einen weiteren Schwerpunkt setzte die GPK beim *Krippenwesen*. Die eidgenössische Pflegekinderverordnung aus dem Jahr 1977 beinhaltet nämlich eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für die Führung von Kinderkrippen. Dieser Vorschrift sollte auch der Kanton Zürich nachkommen. Mit der ohnehin vorgesehenen Revision des Gesetzes und der Verordnungen über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge liegt der geeignete Zeitpunkt für die Behebung dieses Mangels vor.

8.11 Direktion der öffentlichen Bauten

Die GPK nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass im Geschäftsbericht der Baudirektion auch aufgetretene Probleme und Schwierigkeiten behandelt werden. Solchermassen *offenes Reporting* (Abschnitt 1) findet sich zum Beispiel in den allgemeinen Bemerkungen zu den Abschnitten "Bau- und Planungsrecht, Raumplanung", "Gewässerschutz, Wasserbau, Abfallwirtschaft und Bodenschutz" sowie im Bericht zum Projekt "Ökologische Beschaffung" der Koordinationsstelle für Umweltschutz.

Die Gesamtkommission verlangte unter anderem weitergehende Auskünfte zur Projektorganisation "Finanzplanungs- und Voranschlagssystem" (FIVA), an der die Baudirektion und die Finanzdirektion beteiligt sind, sowie zur kantonalen und interkantonalen Abfallplanung angesichts der Überkapazitäten der Kehrrechtverbrennungsanlagen.

Zum FIVA-Projekt: Der Regierungsrat bewilligte 1991 einen Objektkredit von 220'000 Franken für die Rationalisierung des Finanzplanungs- und Budgetierungsverfahrens in den Direktionen der öffentlichen Bauten und der Finanzen. Die externe Fachberatung übernahm die Fides-Informatik, Zürich. Mit FIVA soll ein zeitgemässes System für die Finanzplanung und Budgetierung geschaffen werden, das Grundlage für ein echtes Kostenmanagement ist. In einem ersten Schritt soll FIVA in der Baudirektion und der Finanzdirektion eingeführt werden, später je nach Bedürfnis auch in den übrigen Direktionen. Das Projekt steht kurz vor dem Abschluss.

Zur interkantonalen und kantonalen Abfallplanung: Die interkantonale Abfallplanung wird vom Bund im Rahmen einer Projektorganisation geleitet, wobei die Umsetzung Sache der Kantone ist.

Diese Planung konzentriert sich auf die Sonderabfälle (Abfallverbrennung in Zementwerken, Bedarfsplanung für Sonderabfallverbrennungsanlagen) sowie die interkantonale Koordination der Planung von Abfallbehandlungsanlagen wie Kehrrechtverbrennungsanlagen und Reststoffdeponien. Betreffend Sonderabfallverwertungsanlage Winterthur legte die Baudirektion dar, dass im Moment kein Bedürfnis für die Realisierung bestehe. Die Technische Abfallverordnung des Bundes verlangt eine periodische Nachführung der Abfallplanung, dementsprechend ist das kantonale Abfallkonzept gemäss § 23 des in der Volksabstimmung vom 25. September 1994 angenommenen Abfallgesetzes regelmässig zu überprüfen. Für detailliertere Ausführungen betreffend aktuelle Überkapazitäten und Massnahmen verweist die GPK auf die Antworten des Regierungsrates vom 7. September 1994 auf die Anfragen KR-Nrn. 212/1994, 214/1994, 229/1994.

Im Berichtsjahr beschäftigten sich GPK-Delegationen anhand zweier aktueller Vorkommnisse mit dem Tiefbauamt.

1. Teerung Seeuferweg Niederuster: Am 23. September 1993 liess das kantonale Tiefbauamt den Seeuferweg in Niederuster teeren und verstiess damit nicht nur gegen Abmachungen mit der Stadt Uster, sondern vor allem auch gegen den bestehenden Richtplan. Die GPK, die bereits verschiedentlich mit Klagen gegenüber dem Tiefbauamt konfrontiert worden war, erteilte an der Sitzung vom 5. November 1993 einer Delegation den Auftrag, mit dem Baudirektor eine Aussprache darüber zu führen. Diese fand im Dezember 1993 statt. Der Baudirektor übernahm dabei die Verantwortung für diese widerrechtliche Teerung und stellte personelle wie auch organisatorische Massnahmen in Aussicht. In der gleichen Angelegenheit hatte der Regierungsrat eine Anfrage zu beantworten (KR-Nr. 273/1993). Darin ist unter anderem festgehalten: "Das Vorpellen der Baudirektion muss dennoch auch hinsichtlich der noch fehlenden Richtplanänderung klar als formell fehlerhaft bezeichnet werden."

2. Radweg im Flachmoor Fischenthaler Ried: Die GPK hatte sich bereits im vergangenen Geschäftsjahr für die Konsequenzen des vom Verwaltungsgericht am 20. Oktober 1992 verfügten Baustopps des kantonalen Radwegs im Bereich des Moorschutzgebietes Fischenthaler Ried interessiert. Zum Zeitpunkt des Verwaltungsurteils war der Radweg chaussiert, es fehlten lediglich der Belag und die Humusierung der Böschung. Der Baudirektor erklärte in einem Schreiben vom Februar 1993 gegenüber der GPK, dass die Baudirektion nun zuhanden des BUWAL einen Vorschlag zur Lösung des Problems erarbeiten werde. Im Sommer 1993 übergab der Kanton die Strasse wie vorgesehen der Gemeinde Fischenthal. Zudem erhielt die Gemeinde 40'000 Franken für den Unterhalt des Wegstücks sowie für dessen allfällige spätere Fertigstellung. Im Dezember 1993 wurde die Strasse aufgrund eines Gemeinderatsbeschlusses asphaltiert und die Böschung zudem humusiert. Die GPK holte im Februar bei der Baudirektion eine Stellungnahme zu dieser Entwicklung ein. Insbesondere interessierten die Bedingungen und Auflagen des Kantons, die mit der Übergabe der Strasse an die Gemeinde verbunden waren. Zur gleichen Zeit, am 2. Februar 1994, wurde von dritter Seite bei der Bezirksanwaltschaft Hinwil wegen der Teerung der Strasse und der Humusierung der Strassenböschung im Fischenthaler Ried Strafanzeige gegen Unbekannt eingereicht.

Nach Erhalt der schriftlichen Stellungnahme der Baudirektion setzte die GPK eine Delegation ein zur Abklärung der Frage, inwieweit die Baudirektion mitverantwortlich ist für die nach dem Verwaltungsgerichtsentscheid widerrechtlich ausgeführte Fertigstellung des Radwegs durch die Gemeinde Fischenthal. Die Delegation führte Gespräche mit einer Vertretung des Gemeinderates von Fischenthal, dem zuständigen Kreisingenieur und seinem Stellvertreter (Ingenieurkreis III) und erkundigte sich via Einfrage bei der Baudirektion nach dem Stand der Verhandlungen mit dem BUWAL betreffend Änderung des Moorschutzperimeters. Bis heute liegt diesbezüglich noch kein Ergebnis zwischen Baudirektion und BUWAL betreffend allfällige Perimeteränderung und mögliche Ausgleichsmassnahmen vor, obwohl das massgebende Verwaltungsurteil vom 20. Oktober 1992 datiert ist. Die GPK stellt dazu fest, dass die definitive Klärung des weiteren Vor-

gehens im Interesse der Anwendung der Naturschutzbestimmungen und der Rechtssicherheit liegt und durch die Baudirektion prioritär zu behandeln ist.

Die GPK stellt aufgrund der geführten Gespräche weiter fest, dass die Gemeinde Fischenthal die Konsequenz der tatsächlichen rechtlichen Situation unterschätzt hatte. Zudem fand keine vertiefte Information von seiten der kantonalen Behörden über die weiteren Konsequenzen und Massnahmen (Verhandlungen BUWAL) statt. Im kantonalen Strassenbauwesen ist scheinbar üblich, dass die Veranlassungen und Abmachungen gegenüber Dritten meist mündlich getroffen werden. Dies mag im Normalfall zweckmässig sein, genügte im vorliegenden Fall aber offensichtlich nicht. Die Verantwortlichen der Baudirektion hätten spätestens bei der Übergabe des Strassenstücks an die Gemeinde vom 27. Mai 1993 die Behördenvertreter klar über die noch ungeklärten Punkte im Zusammenhang mit dem gerichtlich verfügten Baustopp und über die eingeleiteten Abklärungen der Baudirektion zuhanden des BUWAL orientieren müssen. In diesem Sinn trifft die Baudirektion auch eine gewisse politische Mitverantwortung an der durch die Gemeinde erfolgten Teerung des Radwegs und Humusierung der Böschung.

Aufgrund der Abklärungen im Zusammenhang mit den Fällen "Fischenthal" und "Uster" stellt die GPK innerhalb des kantonalen Tiefbauamts ein gewisses Defizit in Fragen des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes fest und *empfiehlt* der Baudirektion, die zur Verbesserung notwendigen Massnahmen weiterzuführen.

9. Organisation der GPK

Präsident:

Oskar Bachmann (SVP, Stäfa)

Vizepräsidentin:

Vreni Müller-Hemmi (SP, Adliswil)

Referentinnen und Referenten:

Regierungsrat, Staatskanzlei, Rekursbehörden, Personal- und Besoldungsstatistik:

Oskar Bachmann (SVP, Stäfa)

Direktion des Innern:

Paul Angst (FDP, Winterthur)

Direktion der Justiz:

Paul Angst (FDP, Winterthur)

Direktion der Polizei:

Susi Moser-Cathrein (SP, Urdorf)

Direktion des Militärs:

Martin Bornhauser (SP, Uster)

Direktion der Finanzen:

Ernst Stocker (SVP, Wädenswil)

Direktion der Volkswirtschaft:

Kurt Wottle (EVP, Winterthur)

Martin Ott (Grüne, Bäretswil)

Direktion des Gesundheitswesens:

Dr. Ulrich E. Gut (FDP, Küssnacht)

Direktion der Fürsorge:

Dr. Werner O. Hegetschweiler (FDP, Langnau a.A.)

Direktion des Erziehungswesens:

Annelies Schüepp-Fischer (CVP, Wädenswil)

Direktion der öffentlichen Bauten:

Vreni Müller-Hemmi (SP, Adliswil)

Delegationen 1993/94:

Abteilung Wirtschaftswesen:

Müller-Hemmi, Ott, Stocker

Arbeitserziehungsanstalt Uitikon:

Angst, Bornhauser, Moser-Cathrein, Ott, Schüepp-Fischer, Stocker

Aufsichtskommissionen:

- Bereich Gesundheitsdirektion

Gut, Hegetschweiler

- Bereich Landwirtschaftliche Schulen

Ott, Wottle

Beschäftigungspolitik:

Bachmann, Gut, Müller-Hemmi

Fremdenpolizei:

Gut, Moser-Cathrein

Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst

Bornhauser, Gut, Schüepp-Fischer

Pflegekinderfürsorge/Krippenwesen:

Bornhauser, Moser-Cathrein, Schüepp-Fischer

Radweg Fiscenthal:

Bornhauser, Müller-Hemmi, Ott

Seeuferweg Niederuster:

Bachmann, Bornhauser, Gut, Müller-Hemmi, Ott

Staatsanwaltschaft:

Angst, Bachmann

Suchthilfegesetz Kanton Solothurn

Gut, Hegetschweiler, Schüepp-Fischer

Verwaltungsführung:

Gut, Müller-Hemmi

Sekretärin der GPK:

Dr. Evi Didierjean Leimgruber

Zürich, den 30. September 1993

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Oskar Bachmann

Dr. Evi Didierjean Leimgruber