

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission*
über ihre Tätigkeit vom April 2011
bis März 2012**

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat / Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Public Corporate Governance“	2
2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Rechtsetzungsverfahren / Gesetzgebungsdiens“	3
3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Asylbereich, insbesondere Durchgangszentren, Nothilfe etc.“	6
4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Tresorerie“	9
5. Volkswirtschaftsdirektion:	
5.1 Themenschwerpunkt „Amt für Wirtschaft und Arbeit, Bereich Arbeitsmarkt“	13
5.2 Zusatzthema „Vorkehrungen des Regierungsrates im Fall einer Existenzgefährdung systemrelevanter Unternehmen“	17
6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonsärztlicher Dienst“	17
7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Höhere Fachschulen im Gesundheitsbereich“	21
8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Immobilienamt“	24
9. Schlussbemerkungen	25
10. Organisation der GPK	25
Anhang: Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission über ihre Abklärungen zu Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon	27

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Zollikon (Präsident); Christoph Holenstein, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Judith Stofer, Zürich; Rahel Walti, Thalwil; Kurt Weber, Ottenbach; Karl Zweifel, Zürich; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Einleitung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Prüfung der Geschäftsberichte des Regierungsrates sowie für die weitere Prüfung und Überwachung der staatlichen Verwaltung und der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufsichtsaufgabe insbesondere im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte wahr. Sie wählt diese Schwerpunkte jeweils zu Beginn des Amtsjahres möglichst ausgewogen über alle Direktionen, Ämter und Betriebe aus. Daneben hat die Geschäftsprüfungskommission für die Abklärung aussergewöhnlicher Entwicklungen und Ereignisse genügend Arbeitskapazitäten sicherzustellen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat für die einzelnen Direktionen Referentinnen und Referenten bestimmt, die regelmässig über ihre Abklärungen in der Gesamtkommission Bericht erstatten. Für direktionsübergreifende Bereiche und spezielle Vorkommnisse kann die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen einsetzen. Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt zudem die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Der Ausschuss für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Geschäftsprüfungskommission vor. Da bei diesen Geschäften in der Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die Geschäftsprüfungskommission wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung. Im Berichtsjahr traf sich die Geschäftsprüfungskommission zu 33 Sitzungen (bis und mit 22. März 2012). Die Subkommissionen und der Ausschuss für Aufsichtseingaben wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

Mit der nachfolgenden Berichterstattung legt die Geschäftsprüfungskommission gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft ab über die Ergebnisse ihrer Abklärungen zu den Themenschwerpunkten gemäss Jahresprogramm 2011/2012.

Im Mai 2011 beschloss die Geschäftsprüfungskommission, eine Subkommission einzusetzen und diese mit Abklärungen zu Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon zu beauftragen. In der Subkommission war ebenfalls eine Zweierdelegation der Finanzkommission vertreten. Mit Beschluss vom 9. Februar 2012 verabschiedeten die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission den von der Subkommission verfassten Bericht über ihre Abklärungen. Dieser ist als Anhang in den Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission integriert (Seite 27).

1. Regierungsrat / Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Public Corporate Governance“

Ausgangslage

Der Kanton Zürich erfüllt öffentliche Aufgaben, indem er selbst Leistungen erbringt, die Erbringung der Leistungen an verselbstständigte Einheiten im Eigentum des Kantons überträgt oder Dritte mit der Leistungserbringung beauftragt und dafür Staatsbeiträge ausrichtet. Gegenwärtig hält der Kanton über 50 Beteiligungen im Verwaltungsvermögen im Buchwert von rund 5,5 Mrd. Franken. Er leistet jährlich Staatsbeiträge an Dritte und Gemeinwesen im Umfang von rund 2,6 Mrd. Franken und Investitionsbeiträge an öffentliche und private Unternehmen und Organisationen von rund 250 Mio. Franken.

Verselbstständigte Einheiten verfügen im Vergleich zur Zentralverwaltung über eine grössere Autonomie. Die Steuerung und Kontrolle seitens des Kantons muss jedoch gewährleistet sein, da dieser die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung trägt, auch wenn er Aufgaben durch ausgelagerte Einheiten oder durch Dritte erfüllen lässt.

Der Regierungsrat setzte sich in den letzten Jahren wiederholt mit Fragen der Public Corporate Governance auseinander und startete ein Projekt zur Klärung der damit verbundenen Fragen. Auch die Geschäftsprüfungskommission befasste sich seit Herbst 2009 verschiedentlich mit dem Thema. Sie beschloss deshalb, Public Corporate Governance im Berichtsjahr 2011/2012 zum Schwerpunktthema zu machen. Da der Regierungsrat jedoch wegen knappen internen personellen Mitteln die Weiterbearbeitung des Projektes auf die neue Legislatur mit Beginn im Sommer 2011 verschieben musste, war eine fundierte inhaltliche Auseinandersetzung mit den Fragen der Geschäftsprüfungskommission im Winter 2011/2012 noch nicht möglich. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss deshalb, die Behandlung des Schwerpunktthemas „Public Corporate Governance“ um ein Jahr auf das Winterhalbjahr 2012/2013 zu verschieben.

2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Rechtsetzungsverfahren / Gesetzgebungsdienst“

Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich

Rechtsetzungsverordnung

Die Rechtsetzungsverordnung unterscheidet zwischen Rechtsetzungsprojekten von besonderer Tragweite und solchen ohne besondere Tragweite. Rechtsetzungsprojekte von besonderer Tragweite sind als Projekte in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan aufzunehmen. Der Regierungsrat hat bei diesen Projekten zwingend das Normkonzept zu beschliessen und das Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen. Zudem sind in der Regel die Gemeinden, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und die für das Sachgebiet zuständigen kantonalen Organisationen anzuhören. In der Praxis hat sich die Unterscheidung zwischen den beiden Rechtsetzungstypen als zu starr erwiesen. Je nach Rechtsetzungsvorhaben können Phasen übersprungen oder zusätzliche Schritte eingebaut werden.

Grössere Gesetzgebungsprojekte durchlaufen bis zur Antragstellung durch den Regierungsrat in der Regel verschiedene Phasen: Auf der Grundlage erster Abklärungen und Problemanalysen durch die zuständige Verwaltungseinheit erteilt der Direktionsvorsteher oder die Direktionsvorsteherin einen Projektauftrag. Auslöser kann eine Motion oder ein verwaltungsinterner Auftrag sein. Die zuständige Verwaltungseinheit erarbeitet danach ein Regelungs- oder Normkonzept. Darin werden Ausgangslage, Problemanalyse, Ziele, Lösungsvarianten, Grundzüge der neuen Regelung, Projektorganisation und Projektzeitplan dargestellt. Der Regierungsrat hat über das Regelungskonzept zu beschliessen. Der Vorentwurf kann danach durch die Verwaltungseinheit erstellt werden.

Liegt dieser vor, so beauftragt der Regierungsrat die Verwaltungseinheit mit der Durchführung einer Vernehmlassung. Die eingegangenen Stellungnahmen werden wiederum von der Verwaltungseinheit ausgewertet und der Vorentwurf wird entsprechend angepasst. Nun liegt der Gesetzesentwurf vor. Danach ersucht die zuständige Direktion die Redaktionskommission des Regierungsrates um Behandlung der Vorlage. Diese leitet den Entwurf an den Gesetzgebungsdienst weiter, der die Vorlage prüft und das Ergebnis mit der zuständigen Direktion bespricht. Darauf basierend überarbeitet die Direktion die Vorlage, die danach von der Redaktionskommission behandelt wird. Danach legt die Direktion den bereinigten Entwurf dem Regierungsrat vor und beantragt dessen Verabschiedung zuhanden des Kantonsrates.

Richtlinien der Rechtsetzung

Die vom Regierungsrat erlassenen Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005 bezwecken, die kantonalen Erlasse in formaler Hinsicht zu vereinheitlichen und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, die mit Rechtsetzungsaufgaben betraut sind,

eine Orientierungshilfe bei der Abfassung von Erlassentwürfen zu geben. Die Richtlinien enthalten Vorgaben über die Gliederung eines Erlasses, für Neuerlasse, Teilrevisionen und für die Aufhebung von Erlassen. Sie zeigen die Technik der Verweisung auf andere Normen und die allgemeinen Grundsätze für die Formulierung von Rechtsnormen auf. Schliesslich enthalten sie eine Mustersammlung für Beschlüsse zu Rechtsetzungserlassen.

Ein Erlass hat in rechtsetzungstechnischer Hinsicht folgende Voraussetzungen zu erfüllen: Die Regelungen haben der Absicht des Organs, das sie beschlossen hat, zu entsprechen (Absichtskonformität). Sie müssen klar und eindeutig sein und die Begriffe werden immer im gleichen Sinn verwendet. Die Regelungen sind einfach formuliert und übersichtlich dargestellt, so dass der Adressat die Norm versteht. Schliesslich haben sie mit übergeordnetem Recht übereinzustimmen.

Aus Sicht der Direktion der Justiz und des Innern haben diese Richtlinien viel zum hohen Qualitätsstandard der Zürcher Gesetzgebung beigetragen. Neben den formalen Aspekten würden sie auch zu mehr Sorgfalt bei der Festlegung der Norminhalte führen. Sie seien in der Verwaltung gut bekannt und allgemein akzeptiert.

Organisatorische Einordnung des Gesetzgebungsdienstes in der kantonalen Verwaltung

Der Gesetzgebungsdienst wurde mit dem Erlass der Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 geschaffen. Er nahm seine Tätigkeit im Frühjahr 2001 auf. Erste Vorstösse für die Schaffung eines Gesetzgebungsdienstes erfolgten bereits 1981 und 1994. Begründet wurde das Anliegen damit, dass die Gesetzgebung hohe Anforderungen in fachlicher und organisatorischer Hinsicht stelle, weshalb den Direktionen eine zentrale Stelle mit Fachleuten aus den Bereichen Gesetzgebungslehre und Projektmanagement zur Seite gestellt werden sollte. Nachdem auch der Vorstoss von 1994 im Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates abgelehnt wurde, nahm der Regierungsrat die Idee im Rahmen der Reform der Verwaltungsstrukturen Ende November 1996 auf. Es dauerte schliesslich bis Ende 2000, bis die Rechtsetzungsverordnung verabschiedet wurde.

Der Gesetzgebungsdienst ist bei der Direktion der Justiz und des Innern angesiedelt. Aus Sicht der Direktion hat dies den Vorteil, dass die Mitarbeitenden neben ihrer Tätigkeit für den Gesetzgebungsdienst selber auch Rechtsetzungsprojekte der Direktion leiten und damit Erfahrungen mit dem gesamten Rechtsetzungsprozess haben. Wäre der Dienst bei der Staatskanzlei angesiedelt, so wäre diese Erfahrung beschränkt, da die Staatskanzlei nur in einem engen Sachbereich für die Rechtsetzung zuständig ist. Eine Einordnung bei den Parlamentsdiensten würde die gesetzestechnische Prüfung der Gesetzesentwürfe des Regierungsrates aus Gründen der Gewaltentrennung wiederum verhindern. Zudem bliebe das Verordnungsrecht, der grösste Teil der Erlasse, ungeprüft.

In der Anfangsphase seiner Tätigkeit bestand seitens der anderen Direktionen eine gewisse Abwehrhaltung gegenüber dem Gesetzgebungsdienst. Es wurde befürchtet, dass der Gesetzgebungsdienst Einfluss auf die Norminhalte nehmen wolle. Diese Befürchtungen konnten im Laufe der Zeit und aufgrund der Erfahrungen zerstreut werden.

Aufgaben und Dienstleistungen des Gesetzgebungsdienstes

Die Hauptaufgabe des Gesetzgebungsdienstes ist die routinemässige Prüfung der Erlassentwürfe der Direktionen, bevor sie vom Regierungsrat beschlossen oder zuhanden des Kantonsrates verabschiedet werden. Jeweils eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Dienstes prüft die Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen, formuliert die Kritik schriftlich und entwickelt bei Bedarf eine neue Version der Rechtsnorm. Danach findet in der Regel mit der antragstellenden Direktion eine Sitzung statt. Sehr oft ergibt sich aus dieser Besprechung eine dritte, verbesserte Variante. Im Übrigen ist festzuhalten, dass der

Gesetzgebungsdienst gegenüber den Direktionen kein Weisungsrecht hat. Ihm steht einzig der Weg des Überzeugens offen. Die Aussensicht, die der Gesetzgebungsdienst wahrnimmt, wird als ein zentraler Qualitätsfaktor erachtet.

Zu den weiteren Aufgaben des Gesetzgebungsdienstes zählen die Beratung der Amtsstellen bei methodischen oder rechtsetzungstechnischen Fragen, die Handhabung von sogenannten Paralleländerungen sowie die Teilnahme an den Sitzungen der Redaktionskommissionen des Regierungsrates und des Kantonsrates. Von einer Paralleländerung spricht man, wenn mit zwei Gesetzesänderungen dieselbe Bestimmung mit unterschiedlichen Revisionsanliegen gleichzeitig geändert werden sollen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die inhaltlich Änderung der ersten Revision von der zweiten Revision nicht berücksichtigt wird. Um das zu verhindern, führt der Gesetzgebungsdienst eine Liste aller hängigen Gesetzesrevisionen. Liegt eine Paralleländerung vor, so sucht er eine sogenannte konsolidierte Fassung der Norm, welche die Änderungsanliegen beider Revisionen vereint.

Der Gesetzgebungsdienst erachtet seine Organisation und Zuständigkeiten zur Erfüllung seiner Aufgaben als gut. Ein Ausbau seiner Leistungen käme in Frage beim Aus- und Weiterbildungsangebot für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung oder bei der methodischen Unterstützung der Amtsstellen, beispielsweise bei Fragen zur Projektorganisation oder zum Vorgehen bei der Auswertung einer Vernehmlassung. Dies würde jedoch den Ausbau seiner personellen Ressourcen voraussetzen.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Stellen

Zusammenarbeit mit den Kommissionen des Kantonsrates

Der Gesetzgebungsdienst unterstützt die Kommissionen des Kantonsrates auf deren Wunsch bei der Behandlung von Kommissionsgeschäften. Dabei überprüft er Formulierungen, die eine Kommission in Abweichung vom Antrag des Regierungsrates beschliessen möchte.

Zusammenarbeit mit der Redaktionskommission des Kantonsrates

Der Stellvertreter des Staatsschreibers, der Mitglied der regierungsrätlichen Redaktionskommission ist, und das zuständige Mitglied des Gesetzgebungsdienstes nehmen jeweils an den Sitzungen der Redaktionskommission des Kantonsrates teil. Aus Sicht des Gesetzgebungsdienstes funktioniert diese Zusammenarbeit bestens.

Die Redaktionskommission des Kantonsrates befasst sich erst nach der ersten Lesung im Kantonsrat mit einer Vorlage. Aus Sicht des Gesetzgebungsdienstes können dadurch Probleme entstehen. So ist beispielsweise nicht klar, wie vorzugehen ist, falls in der ersten Lesung eine unklare Formulierung aufgenommen wird. Der Gesetzgebungsdienst vertritt die Ansicht, dass in einem solchen Fall das Verfahren sistiert und die Vorlage zur Klärung an die zuständige Kommission zurückgewiesen werden sollte. Danach wäre die bereinigte Vorlage erneut der Redaktionskommission vorzulegen, bevor sie vom Kantonsrat in der zweiten Lesung behandelt wird. Auch bei inhaltlichen Änderungen in der zweiten Lesung im Kantonsrat besteht aus Sicht des Gesetzgebungsdienstes Verbesserungsbedarf. Die sogenannte Effizienzvorlage zur Revision des Kantonsratsgesetzes und des Geschäftsreglementes soll diese Fragen aufgreifen.

Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund

Eine Zusammenarbeit der Kantone und mit dem Bund, die sich speziell auf Fragen der Rechtsetzung bezieht, besteht nicht. Doch gibt es zahlreiche Gefässe für Gedankenaustausch und Weiterbildung: Die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) führt jährliche Fachtagungen durch. Im Auftrag der SGG werden jährlich die sogenannten Murtener Gesetzgebungsseminare abgehalten. Dabei handelt es sich um mehrtägige Weiterbildungsveranstaltungen zu den Themen „Redaktion von Erlassen“, „Rechtset-

zungsmethodik“ und „Umsetzung von EU-Recht in der Schweiz“. An der jährlichen Tagung des Zentrums für Rechtsetzungslehre werden Referate gehalten und Gruppenübungen durchgeführt. Schliesslich veröffentlicht die von der SGG und der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft herausgegebene Zeitschrift LeGes wissenschaftliche Beiträge und Praxisberichte aus den Bereichen der Rechtsetzung und der Evaluation.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Vorstellung des Gesetzgebungsdienstes durch den Direktionsvorsteher und die Mitarbeitenden des Dienstes haben einen umfassenden Einblick in dessen Organisation, Aufgaben und Arbeitsweise gegeben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission leistet der Gesetzgebungsdienst eine wichtige und wertvolle Arbeit zur Sicherstellung einer guten Rechtsetzungsqualität im Kanton Zürich. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass die anfänglichen Befürchtungen einer materiellen Einwirkung des Gesetzgebungsdienstes in die Rechtsetzungsvorhaben der anderen Direktionen nicht eingetreten sind. Der Gesetzgebungsdienst hat sich etabliert und ist heute von den Direktionen gut akzeptiert.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die Unterstützung der kantonsrätlichen Kommissionen durch den Gesetzgebungsdienst als zweckmässig und wichtig. Der Gesetzgebungsdienst zeigt sich auch offen zur Frage eines Weiterbildungsangebotes für Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Falls ein Interesse besteht, würde er entsprechende Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen anbieten. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission wäre den Kantonsratsmitgliedern die Teilnahme an solchen Veranstaltungen zu empfehlen.

3. Sicherheitsdirektion:

Themenschwerpunkt „Asylbereich, insbesondere Durchgangszentren, Nothilfe etc.“

Rechtsgrundlagen im Asylwesen

Zahlreiche Gesetze und Verordnungen des Bundes regeln den Asylbereich. Zu nennen sind beispielsweise das Asylgesetz mit seinen Verordnungen oder das Ausländergesetz auf Bundesebene, auf kantonaler Ebene das Sozialhilfegesetz, die Asylfürsorgeverordnung oder die Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltserlaubnis. Der Bund weist den Kantonen hauptsächlich Vollzugsaufgaben im Asylbereich zu.

Aufgabenteilung und Kostenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Gemäss Art. 80 Abs. 1 des Asylgesetzes gewährleisten die Kantone die Fürsorge oder Nothilfe für Personen, die sich gestützt auf das Asylgesetz in der Schweiz aufhalten. Solange sich diese Personen in einer vom Bund betriebenen Empfangsstelle aufhalten, ist der Bund für die Sozialhilfe zuständig. Nachdem sie dem Kanton zugewiesen worden sind, gilt für die Ausrichtung von Fürsor geleistungen kantonales Recht.

Grundsätzlich sind die Gemeinden für die Sozialhilfe und damit auch für die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden zuständig. Zur Entlastung und Unterstützung der Gemeinden bringt der Kanton die Asylsuchenden für eine erste, zeitlich begrenzte Phase in kantonalen Durchgangszentren unter. Anschliessend werden sie den Gemeinden zugewiesen. Für diese zweite Phase entrichtet der Kanton den Gemeinden Beiträge. Aus Sicht der Sicherheitsdirektion hat sich dieses so genannte Zwei-Phasen-System bewährt. Der Kanton verfügt insgesamt über acht, ab Frühling 2012 neun Durchgangszentren. Zudem gibt es sieben kantonale Notunterkünfte für abgewiesene Asylbe-

werber sowie eine spezielle Vollzugseinrichtung für Minderjährige, die allein in die Schweiz eingereist sind.

Der Bund vergütet den Kantonen eine Globalpauschale pro Person für die Dauer des Asylverfahrens und während maximal sieben Jahren bei vorläufig Aufgenommenen. 2011 betrug die Pauschale Fr. 56.17 pro Tag. Von diesem Betrag leitet der Kanton Fr. 35.67 pro sozialhilfeabhängige Person an die Gemeinden weiter. Den restlichen Betrag benötigt der Kanton zum Betrieb der Durchgangszentren, für die kollektive Krankenversicherung und die Gesundheitsversorgung sowie für weitere Dienste. Die Defizite im Asylbereich des Kantons beliefen sich 2009 auf rund 18 Mio. Franken und 2010 auf rund 20 Mio. Franken.

Dem Kanton Zürich werden vom Bund 17% der Asylsuchenden zugewiesen. 2009 waren das 2'755 Personen und 2010 2'666 Personen. Sie stammen aus rund 40 Nationen, wobei 2010 die Personen aus Nigeria und Eritrea den grössten Anteil umfassten. Insgesamt hielten sich 2009 8'316 Asylsuchende und 2010 7'408 Asylsuchende im Kanton Zürich auf. Diese Zahlen verändern sich jährlich – je nach Weltlage – nach unten oder nach oben.

Pro 200 Einwohner haben die Gemeinden eine asylsuchende Person aufzunehmen. Die Sicherheitsdirektion stellt fest, dass diese ihre Aufnahmequote grundsätzlich erfüllen, wobei es vorkommen kann, dass einzelne Gemeinden aufgrund besonderer Umstände die Quote vorübergehend unter- oder überschreiten. Falls sich eine Gemeinde auch nach rechtskräftig verfügter Zwangszuweisung weigern würde, Personen unterzubringen, müssten sie anderweitig untergebracht und betreut werden und die säumige Gemeinde hätte für jede asylsuchende Person pro Tag circa Fr. 200 zu bezahlen. Gemäss Sicherheitsdirektion mussten jedoch noch nie solche Ersatzvornahmen angeordnet werden. Die Zusammenarbeit und der Dialog mit den Gemeinden im Asylbereich seien gut. Aufgrund einer langjährigen Übereinkunft mit dem Gemeindepräsidentenverband verzichtet die Sicherheitsdirektion darauf, Erfüllungsquoten bekannt zu geben.

Betreuung und Unterkunft

Mit dem Betrieb der kantonalen Durchgangszentren wurden die Asyl-Organisation Zürich, eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich, und die ors service ag beauftragt. Gemäss Sicherheitsdirektion hat sich die Auslagerung dieser Dienstleistung bewährt, da die beiden Organisationen eine rasche Reaktionsfähigkeit hätten. Aufgrund der Zuweisungen der Asylsuchenden müssen die Zentren jeweils kurzfristig geöffnet oder geschlossen werden können, was mit einem entsprechenden Personalabbau oder -aufbau verbunden ist. Die beiden Organisationen verfügten zudem über grosse Erfahrungen und gute fachliche Qualifikationen in diesem Bereich. Die Leistungsvereinbarungen und finanziellen Abgeltungen sind bei beiden Organisationen identisch. Es gebe grundsätzlich keine Unterschiede.

Zwischen dem Kantonalen Sozialamt und den beauftragten Organisationen erfolgen tägliche Kontakte. Neben schriftlichen und mündlichen Dienstanweisungen und einer periodischen Berichterstattung finden regelmässig Sitzungen statt. Zudem wird jedes Zentrum mindestens einmal jährlich von einer Vertretung des Kantons visitiert.

Mit den Nachbarn und den örtlichen Behörden pflegen die Beauftragten regelmässig Kontakt. Im von der Geschäftsprüfungskommission besuchten Durchgangszentrum Sonnenbühl in Oberembrach bieten Frauen aus der weiteren Umgebung in den Räumlichkeiten der internen Schule auf freiwilliger Basis Nähkurse für interessierte Asylsuchende an. Beschwerden wird jeweils sofort nachgegangen. Bei der Eröffnung eines Zentrums wird in den Standortgemeinden in der Regel eine Begleitgruppe eingesetzt, welche die Auswirkungen des Zentrumsbetriebs beobachten soll. Darin sind Delegationen

der Gemeinde- und Schulbehörden, des Zentrumsbetriebes, der Polizei und des Kantons vertreten. Gemäss Sicherheitsdirektion zeigen die Erfahrungen, dass der Bedarf nach Zusammenkünften der Begleitgruppe schon nach kurzer Betriebsdauer eines Zentrums abnimmt.

Im Rahmen ihrer Betreuungsaufgaben haben die Zentren den Asylsuchenden die örtlichen Lebensgewohnheiten zu vermitteln und sie sind auf das Leben in der zweiten Phase in den Gemeinden vorzubereiten. Ihnen werden Deutschkenntnisse, Informationen über das Gesundheitswesen, über den öffentlichen Verkehr, die Rechtsordnung, das Einkaufen, die Schulpflicht, Entsorgung und Umweltschutz sowie über Erwerbsmöglichkeiten vermittelt.

Die Durchgangszentren erlassen Hausordnungen, die vom Kantonalen Sozialamt genehmigt werden müssen. Falls notwendig können sie Massnahmen ergreifen zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung. Die Sanktionsmöglichkeiten sind abgestuft von der mündlichen Verwarnung, der schriftlichen Verwarnung und der Kürzung der Leistungen bis zum Hausverbot. Reichen die eigenen Möglichkeiten nicht aus, kann die Polizei beigezogen werden. Gemäss Sozialamt sind die Sanktionsmöglichkeiten im Alltag aber beschränkt. Ein Asylsuchender erhält pro Tag Fr. 2 Taschengeld, Fr. 1 workfare, Fr. 1 Kleidergeld sowie Fr. 9 Verpflegungsgeld. Angesichts der Höhe dieser Beträge sei faktisch lediglich eine Kürzung des Taschengeldes möglich. Die Sicherheitsdirektion weist jedoch darauf hin, dass sich die Mehrheit der Asylsuchenden kooperativ verhalten würde und sich Sanktionen erübrigen würden.

Der Personalbedarf für den Betrieb eines Durchgangszentrums basiert auf der Bettenkapazität und der Auslastung. Das Durchgangszentrum Sonnenbühl in Oberembrach mit 145 Plätzen verfügt beispielsweise über 930 Stellenprozente. Damit ist ein 24-stündiger Betrieb an 365 Tagen sicherzustellen.

Das Kantonale Sozialamt ist zuständig für die Durchführung und Finanzierung der Bildungs-, Beschäftigungs- und Integrationsprogramme im Asyl- und Flüchtlingswesen. Für verschiedene Zielgruppen werden vier Programmtypen angeboten: Basiskurse, Beschäftigungsprogramme mit Bildungsanteil, Qualifizierungsprogramme sowie Angebote zur Unterstützung beim Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt. 2010 haben rund 1'300 Personen an über zwanzig solcher Programme teilgenommen. Für anerkannte Flüchtlinge oder für vorläufig Aufgenommene richtet der Bund den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6'000 aus. 75% dieses Betrages werden direkt dem Kantonalen Sozialamt zugewiesen, 25% der Fachstelle für Integration der Direktion der Justiz und des Innern.

Rückkehrhilfe

Gemäss Art. 93 des Asylgesetzes leistet der Bund Rückkehrhilfe. Diese besteht in der Mitfinanzierung von Rückkehrberatungsstellen, von Projekten in der Schweiz zur Erhaltung der Rückkehrfähigkeit, von Programmen im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat zur Erleichterung und Durchführung der Rückkehr, der Rückführung und der Reintegration sowie finanzielle Unterstützung im Einzelfall zur Erleichterung der Eingliederung oder zur befristeten medizinischen Betreuung im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat.

Das Kantonale Sozialamt ist für die Durchführung zuständig. Es klärt die konkrete Rückkehrbereitschaft der Person und die konkreten Bedürfnisse vor dem Hintergrund der selbstständigen Rückkehr ab. Weiter zeigt es Rückkehrperspektiven auf und hilft beim Erstellen eines Rückkehrplanes sowie bei der Umsetzung eines Rückkehrprojektes im Heimatland. Schliesslich überprüft es die unternommenen Schritte hinsichtlich der Beschaffung der Reisepapiere und der Organisation der Ausreise. 2009 fanden 492 Beratungen statt und 147 Ausreisen erfolgten. 2010 waren es 443 Beratungen und 291 Ausreisen.

Die Sicherheitsdirektion weist darauf hin, dass jede freiwillige Rückkehr wesentlich weniger koste, als die organisierte Rückschaffung per Flugzeug.

Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht

Personen mit einem Nichteintretensentscheid oder einem abgelehnten Asylgesuch werden aus der ordentlichen Asylfürsorge ausgeschlossen. Diese Personen, die sich unbeeidrechtigt in der Schweiz aufhalten und nicht zur Ausreise veranlasst werden können, haben gemäss Bundesverfassung Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen. Der Kanton entscheidet über die Gewährung von Nothilfe und richtet sie aus. Sie umfasst Unterkunft, Nahrung, Kleidung, Körperpflege und medizinische Versorgung.

Die Nothilfe wird in dafür bezeichneten Unterkünften gewährt und in Form von Sachleistungen ausgerichtet. Gegenwärtig werden keine Bargeldauszahlungen ausgerichtet sondern Migros-Gutscheine abgegeben, wobei dies aufgrund der bisherigen Erfahrungen überprüft werden soll. Es stehen sieben Notunterkünfte mit 660 Plätzen zur Verfügung. Zum Teil handelt es sich um ehemalige Durchgangszentren. Zwei Zentren werden in unterirdischen Militäranlagen betrieben. Insgesamt verzeichnet das Kantonale Sozialamt 1'200 Personen, die Nothilfe beanspruchen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung im Durchgangszentrum Sonnenbühl in Oberembrach gab der Geschäftsprüfungskommission Einblick in den betrieblichen Alltag und die Betreuungsverhältnisse in einem Durchgangszentrum. Die Information erfolgte transparent, fundiert und umfassend.

Das in ländlicher Umgebung gelegene Durchgangszentrum Sonnenbühl beherbergt zu einem grossen Teil Familien mit Kindern. Der Geschäftsprüfungskommission präsentierte sich ein kostenbewusst und pragmatisch geführter Betrieb. Die Auslagerung an externe Organisationen scheint sich bewährt zu haben. Das Durchgangszentrum Sonnenbühl ist jedoch beschränkt vergleichbar mit Durchgangszentren in städtischer Umgebung oder mit solchen, in denen sich mehrheitlich junge Männer befinden oder solchen, die unterirdisch betrieben werden.

Insgesamt zieht die Geschäftsprüfungskommission eine positive Bilanz aus der Besichtigung des Durchgangszentrums Sonnenbühl. Der Rundgang durch die Wohn- und Aufenthaltsräume sowie der Besuch zweier Klassen der intern betriebenen Schule waren aufschlussreich und haben das Verständnis für den Aufgabenvollzug im Asylbereich gefördert. Um ein abgerundeteres Bild zu erhalten, zieht die Geschäftsprüfungskommission in Erwägung, in den nächsten Jahren ein weiteres Durchgangszentrum mit anderer Belegung und in anderer Umgebung zu besichtigen.

4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Tresorerie“

Organisation und Mitarbeitende des Amtes für Tresorerie

Im Juli 2003 beschloss der Regierungsrat, die staatlichen Aufgaben und jene der Beamtenversicherungskasse (BVK) im Bereich Vermögensverwaltung organisatorisch zu trennen. Die bisherige Vermögensverwaltung bei der Finanzdirektion wurde als neue Abteilung per 1. Januar 2004 in die BVK integriert. Die Kapitalanlagen des Reservefonds der Gebäudeversicherung wurden auf den gleichen Zeitpunkt durch die Zürcher Kantonalbank (ZKB) bewirtschaftet. Für die Erfüllung der verbleibenden Aufgaben innerhalb

der kantonalen Verwaltung wurde auf den 1. Januar 2004 das Amt für Tresorerie (AFT) geschaffen.

Das AFT verfügt über einen Soll-Stellenplan von 400 Prozent. Insgesamt beschäftigt es vier Mitarbeitende zu je 100 Stellenprozent: den Amtschef Tresorerie, den stellvertretenden Amtschef, einen Stabsmitarbeiter Finanzen sowie eine Rechnungssekretärin, die auch für die Administration des staatlichen Schuldendienstes zuständig ist.

Aufgaben und Zuständigkeiten des AFT

Die Aufgaben des AFT umfassen die Planung, Durchführung und Überwachung aller Massnahmen zur Gewährleistung der jederzeitigen Zahlungsbereitschaft des Kantons Zürich unter Wahrung der Wirtschaftlichkeit und der Risikobetrachtung. Es gilt der Grundsatz „Sicherheit vor Rendite“.

Die vier Kernaufgaben des AFT sind die Tresorerie, die Bewirtschaftung der Legate und Stiftungen sowie des Airport Zurich Noise Fund (AZNF), die administrative Führung von Beteiligungen und Darlehen des Finanz- und Verwaltungsvermögens und schliesslich die Stellungnahmen zu internen und externen Anfragen betreffend den Aufgabenbereich des AFT. Wichtigste Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), die Finanzcontrollingverordnung (FCV) sowie die von der Finanzdirektion erlassenen Tresorerie-Richtlinien und der Richtlinien für die Legate und Stiftungen, wobei für das AFT die Tresorerie-Richtlinien im Vordergrund stehen. Diese wurden von der Finanzdirektion 2011 in enger Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle überarbeitet.

Tresorerie

Zu den Aufgaben der Tresorerie zählen die Sicherung der Zahlungsbereitschaft, die Bewirtschaftung der Liquidität, die Beschaffung und Bewirtschaftung des Fremdkapitals sowie das Zinsrisikomanagement.

Liquiditätsplanung

Das AFT führt eine kurz- und langfristige Liquiditätsplanung. Die mutmasslichen Zahlungsströme werden aufgrund von Erfahrungswerten anhand des Budgets und der Finanzplanung, dem Fälligkeitsprofil der Schulden und den Meldungen der Rechnungsstellen ermittelt. Das AFT führt zudem bei den Rechnungsstellen mit grossem Zahlungsverkehr Erhebungen durch. Weiter stellt das Buchungszentrum dem AFT täglich die ausgehenden Zahlungen und die verfügbaren Saldi der Postguthaben der Rechnungsstellen in geeigneter Form zur Verfügung. Für die mittel- und langfristige Liquiditätsplanung steht das AFT in Kontakt mit der Finanzverwaltung. Aufgrund der gemeldeten und erwarteten Zahlungsströme wird die Liquiditätsplanung laufend aktualisiert.

In seltenen Fällen muss eine Zahlung sehr kurzfristig ausgelöst werden. Falls dazu nicht genügend liquide Mittel zur Verfügung stehen, muss auf dem Geldmarkt ein Vorschuss aufgenommen werden. Für solche Fälle wurden mit der UBS und der ZKB vertragliche Kreditlimiten vereinbart.

Kapitalanlage

Der Kanton ist tendenziell ein Kapitalaufnehmer und nicht ein Kapitalabgeber. In der Regel verfügt der Kanton lediglich kurzfristig über nicht benötigte Mittel. Diese werden im Rahmen des Cash Managements durch das AFT kurzfristig angelegt. Langfristige Anlagen stellen die Ausnahme dar und dürfen nur unter bestimmten Voraussetzungen getätigt werden.

Kapitalaufnahme

Als kurzfristig gelten Fremdgelder mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr zur Erhaltung der Zahlungsbereitschaft. Bei diesen Kapitalaufnahmen hat das AFT die Kompetenz zum Geschäftsabschluss ohne Limitierung nach oben.

Als langfristig gelten Anlagen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr. Die Finanzdirektion stellt dem Regierungsrat jährlich aufgrund des zu erwarteten Finanzfehlbetrages gemäss Budget und Finanzplanung sowie der Fremdkapitalfälligkeit Antrag auf Ermächtigung zur Aufnahme von mittel- und langfristigem Fremdkapital bis zu einer bestimmten Obergrenze. Innerhalb dieser Obergrenze ist die Finanzdirektion bei einer Aufnahme von über 50 Mio. Franken zuständig, darunter das AFT. Für Privatplatzierungen, Schulscheindarlehen und Direktarlehen sind vergleichbare Konkurrenzofferten einzuholen. Die Aufnahme von Fremdkapital ist umfassend und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Auswahl der Geschäftspartner

Gemäss Tresorerie-Richtlinien der Finanzdirektion kann die Geldaufnahme und -anlage auch durch die Vermittlung von Brokern erfolgen. Die Finanzdirektion bestimmt auf Antrag des AFT die zulässigen Broker. Gemäss AFT muss man bei der Auswahl von Brokern deren Hintergrund kennen und die Vertrauenswürdigkeit abschätzen können. Dazu würden auch Referenzauskünfte eingeholt. Klar umschriebene Kriterien für die Auswahl gibt es jedoch nicht. Zurzeit wird mit rund sechs Brokern zusammen gearbeitet. Mit diesen wurde vereinbart, dass im Falle der Geldanlage die Gegenpartei und nicht das AFT die anfallenden Gebühren zu entrichten hat.

Die Bonität der Gegenpartei muss im Investment-Grade (AAA bis BBB-) gemäss offiziellem Rating einer internationalen Ratingagentur liegen. Fehlt ein solches, kann jenes einer grossen Schweizer Bank als Grundlage verwendet werden. Bei der Anlage von Mitteln steht die Sicherheit vor der Erzielung von Rendite. Das AFT führt eine Geldhandelslimiten-Liste mit möglichen Gegenparteien. Die Liste wird mindestens einmal jährlich aktualisiert und ist durch die Finanzdirektion zu bewilligen. Bei der Verwendung der Limiten ist zu berücksichtigen, dass die Überwachung der Bonität von Gegenparteien eine dauernde Aufgabe ist.

Geschäftsvolumen des AFT im Jahr 2011

Im Jahr 2011 sind über das Checkkonto der Staatskasse bei der ZKB insgesamt 27,4 Mrd. Franken geflossen. 203 Geldmarktgeschäfte mit einem Volumen von 11,2 Mrd. Franken wurden getätigt. Der Bestand an mittel- und langfristigem Fremdkapital betrug 3'350 Mio. Franken, wobei 2011 keine Neuaufnahme am Kapitalmarkt erfolgte. Hingegen wurde eine Rückzahlung in der Höhe von 50 Mio. Franken getätigt. Der Zinsaufwand für sämtliche Verbindlichkeiten betrug 95 Mio. Franken und der Zinsertrag 307 Mio. Franken.

Das AFT prüfte die Einführung einer SAP-Lösung für Tresorerie. Mit Blick auf die einfachen finanztechnischen Strukturen kam es aber zum Schluss, dass eine solche Lösung im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verhältnismässig wäre. Falls jedoch die Bearbeitung von Tresoreriedaten stärker zentralisiert und das AFT direkten Zugriff auf die Daten hätte, wäre die Einführung einer SAP-Lösung angebracht.

Ratingprozesse

Der Kanton Zürich verfügt über ein offizielles Rating von Standard & Poor's (AAA mit stabilem Ausblick) sowie über ein sogenanntes Schattenrating von Fitchratings (AAA mit stabilem Ausblick). Zudem veröffentlichen auch die Schweizer Grossbanken Ratings für den Kanton Zürich. Für all diese Finanzdienstleister zeichnet das AFT als Ansprechpartner.

Für das Rating von Standard & Poor^s fallen jährliche Kosten von 90'000 Dollar an plus ein Basispunkt für das Emissionsvolumen, welches 500 Mio. Dollar pro Jahr übersteigt. Die übrigen Ratings sind für den Kanton kostenlos.

Bewirtschaftung von Sondervermögen der Legate und Stiftungen

Der Kanton Zürich weist knapp 100 Legate und Stiftungen auf. Diese verfügten per Ende 2010 über Aktiven von rund 90 Mio. Franken. Die Mittel sind treuhänderisch zu verwalten und im Sinne der Legats- bzw. Stiftungszwecke einzusetzen. Für die Ausgaben sind die jeweiligen Fachdirektionen zuständig. Die Mittel werden durch das AFT verwaltet. Dies gilt auch für den AZNF mit Aktiven in der Höhe von 194 Mio. Franken. Für die Bewirtschaftung gelten die Richtlinien der Finanzdirektion für die Legate und Stiftungen vom 27. Juli 1999.

Beteiligungen und Darlehen des Finanz- und Verwaltungsvermögens

Der Kanton weist ein breites Portfolio an Beteiligungen und Darlehen auf. Diese sind in vielen Fällen historisch gewachsen. Eine gesetzliche Grundlage, welche Bedingungen und Modalitäten von Beteiligungen und Darlehen regelt, gibt es nicht. Bei vielen Beteiligungen sind sie indessen in Spezialgesetzen festgehalten. Gemäss CRG ist ein Beteiligungscontrolling einzuführen. Der Regierungsrat hat damit das Regierungscontrolling der Staatskanzlei beauftragt.

Materiell sind die jeweiligen Fachdirektionen für ihre Beteiligungen und Darlehen zuständig. Das AFT hat lediglich die administrativen Belange zu erledigen.

Controlling und Risikomanagement

Die Planung und Berichterstattung des AFT über die betriebliche und die finanzielle Leistungsgruppe werden durch das Direktionscontrolling auf Plausibilität der Entwicklung hin überprüft. Wichtige Controllingthemen im AFT sind die Entwicklung des Saldo aus Zinsaufwand und Zinsertrag, die Veränderung der Beteiligungsbestände, die in der Verantwortung des AFT liegen, die Beteiligungserträge, die Darlehensvergaben sowie die Darlehenserträge.

Die Grundlagen für das finanzielle Risikocontrolling sind in den Tresorerie-Richtlinien der Finanzdirektion enthalten: „Die aus dem operativen Geschäft entstehenden Zinsveränderungsrisiken (Marktrisiken) werden kontinuierlich überwacht und mittels geeigneter Massnahmen gesteuert. Bei Bedarf können auch Derivative Instrumente eingesetzt werden. Das Kreditrisiko wird durch eine bestmögliche Diversifikation eingeschränkt. Andere Risiken werden nicht eingegangen.“ Die jährliche Berichterstattung über die Massnahmen zur Kontrolle der Zinsänderungsrisiken erfolgt jeweils im Teil Risikocontrolling/Finanzielles Risikomanagement“ des Geschäftsberichts des Regierungsrates.

Gegenwärtig läuft ein direktionsübergreifendes Projekt zur Einführung eines Internen Kontrollsystems (IKS), in dessen Rahmen die finanziellen Risiken systematisch erfasst, bewertet und mittels Kontrollen minimiert werden. Das AFT wird im laufenden Jahr ein IKS einführen.

Korruptionsanfälligkeit im Geschäftsfeld des AFT

Gemäss Finanzdirektion verfügt das AFT mit den geltenden gesetzlichen Grundlagen – insbesondere mit den Tresorerie-Richtlinien – über eine klare und griffige Regelung der Kompetenzen und Zuständigkeiten. Das Vieraugenprinzip wird konsequent angewendet und die Stellvertretungen sind umfassend geregelt. Die Richtlinien enthalten Regelungen zu Interessenkonflikten und Vermögensvorteilen sowie zu Offenlegungspflichten. Gemäss Finanzdirektion weist das AFT im Übrigen wenig komplexe und in-

transparente Geschäfte auf wie beispielsweise Private-Equity, Hedge-Fonds etc. Ein weiteres Mittel zur Vermeidung von Korruptionsfällen sei zudem das geplante IKS. Zusammenfassend beurteilt die Finanzdirektion die Korruptionsanfälligkeit im Geschäftsfeld des AFT als eher gering und die dagegen gewählten Mittel als adäquat.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Das Amt für Tresorerie präsentierte sich als kleines und effizientes Amt, das seine Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitarbeitenden kompetent erledigt. Der Geschäftsprüfungskommission wurden die verschiedenen Aufgaben und Abläufe transparent und verständlich aufgezeigt.

Die Tresorerie-Richtlinien der Finanzdirektion vom 14. Juli 2011 regeln Zuständigkeiten und Aufgaben im Tresoreriebereich detailliert. Die Richtlinien der Finanzdirektion für die Legate und Stiftungen vom 27. Juli 1999 entsprechen jedoch nicht mehr den heutigen Verhältnissen, was von der Finanzdirektion erkannt wurde. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die geplante Überarbeitung dieser Richtlinien. Weiter erachtet sie die rasche Einführung eines IKS im AFT als notwendig und wichtig. Sie wird dieses Projekt weiter verfolgen und sich wieder orientieren lassen.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, die Festlegung von klaren Kriterien zur Auswahl der Broker näher zu prüfen.

Schliesslich stellt die Geschäftsprüfungskommission fest, dass im AFT in den nächsten Jahren mit drei Altersrücktritten zu rechnen ist. Sie ersucht die Finanzdirektion, dem Erhalt des bestehenden Know-hows bzw. dem Know-how-Transfer die notwendige Beachtung zu schenken.

5. Volkswirtschaftsdirektion:

5.1 Themenschwerpunkt „Amt für Wirtschaft und Arbeit, Bereich Arbeitsmarkt“

Rechtsgrundlagen im Bereich Arbeitsmarkt

Zahlreiche Gesetze und Verordnungen des Bundes regeln den Bereich Arbeitsmarkt. Dabei werden den Kantonen vorwiegend Vollzugsaufgaben zugewiesen. Im Kanton Zürich halten das Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz und die entsprechende Verordnung den Vollzug der bundesrechtlichen Vorschriften fest.

Prägend für die Aufgaben im Bereich Arbeitsmarkt und der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ist die Vereinbarung 2010-2013 zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) und dem Kanton. Sie regelt den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) im Bereich der Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Arbeitsmarktlichen Massnahmen. In der Vereinbarung werden die anzustrebenden Ziele und Wirkungen definiert, die Vollzugssteuerung gestaltet und der Rahmen für die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen festgelegt. Wichtigste Ziele des AVIG-Vollzugs sind rasche und nachhaltige Wiedereingliederung sowie Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerung und Wiederanmeldung vermeiden. Die Zielerreichung der RAV wird mit vier entsprechenden Wirkungsindikatoren überprüft. Nach erfolgter Überprüfung werden die erzielten Wirkungen der einzelnen RAV und seiner Mitarbeitenden als relativer Benchmark dargestellt und veröffentlicht. Gemäss Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat die Erfahrung gezeigt, dass mit diesen Benchmarks mit Blick auf die Mitarbeiterkultur und das Führungsverständnis zweckmässig und vernünftig umgegangen werden muss.

Per 1. April 2011 ist das revidierte AVIG in Kraft getreten. Die mit dieser Revision angestrebte Beschleunigung der Wiedereingliederung bzw. die Spareffekte durch die Kürzung der maximalen Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung scheinen sich vorstellungsgemäss zu entwickeln. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass die Zunahme der durchschnittlichen Bezugsdauer abnimmt und die Aussteuerungen deutlich zugenommen haben. Die Sozialdienste der Gemeinden berichten von einer ersten Zunahme der Anmeldungen von Sozialhilfesuchenden. Das AWA weist aber darauf hin, dass es angesichts der kurzen Zeitdauer seit Inkrafttreten des revidierten AVIG für aussagekräftige Erhebungen noch zu früh sei. Weitere Ziele der Revision seien die unmittelbarere und schnellere Kontrolle, eine konsequentere Sanktionierung bei Fehlverhalten sowie ein offenerer Datenaustausch mit beteiligten Vollzugsstellen. Diese Ziele werden gemäss AWA im Kanton Zürich umgesetzt. Beispielsweise gebe es keine Nachfrist mehr für die Einreichung des Nachweises von persönlichen Arbeitsbemühungen und der Datenaustausch sei neu mit dem Migrationsamt möglich. Generell könne gesagt werden, dass die weitgreifende Revision des AVIG durch die beteiligten RAV und Arbeitslosenversicherungskassen schnell, umsichtig und trotzdem konsequent umgesetzt wurde.

Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Der Bund hat die Vollzugsaufgaben zum AVIG und zum Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) im Rahmen der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der Logistik der Arbeitsmarktlichen Massnahmen und der Kantonalen Amtsstelle der Arbeitslosenversicherung an die Kantone delegiert. Zu den Aufgaben der Kantone gehört auch die Beratung und Vermittlung von Stellensuchenden, welche nicht arbeitslos oder ausgesteuert sind. Die gesetzlichen Vorgaben des Bundes bieten den Kantonen einigen Spielraum; beispielsweise bei der personellen Besetzung, bei der Ausgestaltung der Strategien, der Organisation und der Prozesse. Das zeigt sich unter anderem in der Organisationsvielfalt in den verschiedenen Kantonen. Der Verband der schweizerischen Arbeitsmarktbehörden koordiniert und garantiert in Absprache mit dem Seco den kantonsübergreifenden Erfahrungsaustausch.

Gemäss AWA ist die Zusammenarbeit zwischen den RAV und den Gemeinden gut. In jedem RAV gibt es eine zuständige Kontaktperson für die angeschlossenen Gemeinden. Gegenwärtig (Stand November 2011) werden im Kanton 17 RAV geführt. Diese werden in den Regionen Nord, Mitte und Süd zusammengefasst. Die Regionenleiter sind direkt dem Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt im AWA unterstellt.

Generell übernimmt die Arbeitslosenversicherung die Kosten für die Arbeitslosenentschädigung der versicherten Personen, Kurzarbeits-, Schlechtwetter-, Insolvenzenterschädigungen sowie für die Arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die Vollzugskosten – beispielsweise Löhne der RAV-Mitarbeitenden, Infrastrukturkosten etc. – werden vom ALV-Ausgleichsfonds entschädigt. Die Höhe der Entschädigung setzt eine umsichtige Personal- und Infrastrukturplanung des Kantons in einem sich ändernden Arbeitsmarkt voraus. Für das Jahr 2010 wurden im Kanton Zürich Vollzugskosten in der Höhe von rund 82,5 Mio. Franken abgerechnet. Demgegenüber muss sich der Kanton mit einem Beitrag in der Höhe von 0,053% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme an den Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen. 2010 wurden dem Kanton gut 22 Mio. Franken belastet, wobei dieser Betrag auf dem alten Beitragssatz von 0,05% basierte. Weiter hat sich der Kanton an den Kosten für Leistungen an Personen, die weder eine Beitragszeit erfüllt haben noch davon befreit sind, zu beteiligen. 2010 belief sich diese Beteiligung auf rund 0,8 Mio. Franken (dieser Betrag basiert auf dem alten Beitragssatz von 20%; mit der AVIG-Revision wurde er auf 50% erhöht). Schliesslich kann der Kanton Weiterbildungs- und Beschäftigungsmass-

nahmen für Ausgesteuerte mit realen Wiedereingliederungschancen mit maximal 50% (momentan 45%) subventionieren. Die verbleibenden Kosten sind von den zuständigen Gemeinden zu übernehmen.

Ablauf der Beratungen in den RAV

Eine Person, die unmittelbar vor oder nach einer Kündigung steht, nimmt in der Regel Kontakt mit dem RAV auf, um zu erfahren, wie sie sich in dieser Situation zu verhalten hat. Ihr wird mitgeteilt, dass sie sich auf dem RAV persönlich anzumelden hat und dass sie im Sinne der Schadensminderung sofort mit der Arbeitssuche beginnen müsse. Nach der persönlichen Anmeldung nimmt die Person innerhalb von sieben Arbeitstagen an einer Informationsveranstaltung teil, bei der alle Rechte und Pflichten der Versicherten, der Arbeitslosenkassen, des RAV und der Arbeitslosenversicherung aufgezeigt werden. Anlässlich des ersten Beratungsgespräches, das gleichentags oder wenige Tage später erfolgt, wird eine Beratungsperson zugewiesen, die den relevanten Teilarbeitsmarkt kennt. Im ersten Gespräch wird eine Lagebeurteilung vorgenommen und gemeinsam eine Situationsanalyse erstellt. Basierend darauf werden Ziele, eine Bewerbungsstrategie und entsprechende Massnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt formuliert.

Die Erfahrung zeigt, dass 85% der erfolgreichen Vermittlungen in den ersten drei bis vier Monaten erfolgen. Die versicherte Person wird durchschnittlich alle drei bis vier Wochen zu einem Beratungsgespräch eingeladen, bei dem die Zielerfüllung überprüft, allenfalls korrigiert oder neue Ziele und Massnahmen beschlossen werden. Falls die versicherte Person nach sechs bis sieben Monaten noch keine Stelle gefunden hat, wird ein Beraterwechsel geprüft. Wo angezeigt, wird die versicherte Person einer anderen Beratungsperson zugeteilt. Diese kann mit neuem Blick auf die versicherte Person und ihr Dossier noch nicht erschlossene Chancen erkennen. Drei Monate vor der Aussteuerung wird die versicherte Person darüber informiert.

Eine erwerbslose Person hat folgende Pflichten: Schadensminderungspflicht, Teilnahme an Beratungs- und Kontrollgesprächen, Antritt einer zumutbaren Stelle, Teilnahme an Arbeitsmarktlichen Massnahmen, rasche Erreichbarkeit und Einsatzfähigkeit im Sinn der Vermittelbarkeit sowie Meldepflicht bei Behinderungen in der Arbeitssuche. Werden diese Pflichten verletzt, können Sanktionen angeordnet werden. Bei leichtem Verschulden sind Leistungskürzungen bis zu 15 Taggeldern möglich, bei mittelschwerem Verschulden 16 bis 30 Taggelder und bei schwerem Verschulden 31 bis 60 Taggelder. Erweist sich eine Person aufgrund ihres Verhaltens als nicht vermittlungsfähig, verliert sie ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung.

Die Arbeit in den RAV bringt es mit sich, dass es zu Konflikten mit Stellensuchenden kommen kann. Konfliktsituationen können entstehen, wenn sich die versicherte Person und die Personalberaterin oder der Personalberater nicht verstehen. Sie können aber auch aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen über die Rechte und Pflichten der einen oder beider Personen entstehen. Sind in begründeten Fällen die Prognosen für eine fruchtbare Zusammenarbeit schlecht, kann die versicherte Person einem neuen Personalberater zugewiesen werden. Geht es hingegen um die Weigerung der versicherten Person, gesetzlichen Auflagen und daraus abgeleiteten Weisungen nachzukommen, wird der Konflikt ausgetragen und auf der Einhaltung der gesetzlichen Pflichten bestanden. In weit über 90% der Anmeldungen erfolgt die Beratung und Vermittlung jedoch ohne Konflikte.

Kader und Mitarbeitende werden regelmässig im fachlichen wie auch im persönlichkeitsbildenden Bereich weitergebildet. Gegenwärtig wird die Schulung „Erhöhung der Beratungskompetenz“ in allen RAV bis auf die Stufe Mitarbeitende durchgeführt. Ein Schwerpunkt ist das Thema „Umgang mit Konflikten“. Dabei wird der Umgang mit Grenzsituationen, mit Reklamationen und schwierigen Beratungslagen behandelt. Neben

den obligatorischen Weiterbildungen besuchen die Mitarbeitenden in der Regel auch Kurse von öffentlichen und privaten Anbietern, beispielsweise zu den Themen „Umgang mit Aggressionen und Konflikten“ oder „Gewalt erfolgreich vermeiden“. Die Führungsrapporte, Teamsitzungen und RAV-Gesamtsitzungen können schliesslich auch dazu genutzt werden, kritische Beratungssituationen zu besprechen.

Arbeitsmarktliche Massnahmen

Mit den Arbeitsmarktlichen Massnahmen steht ein breites Angebot an Kursen und Programmen zur Verfügung. Solche Massnahmen werden bewilligt, wenn die sogenannte arbeitsmarktliche Indikation gegeben ist: Kurse, Bildungsmassnahmen etc. müssen geeignet sein, um die Vermittlungschancen konkret zu verbessern.

Bei der Bereitstellung des Angebots setzt das AWA den Schwerpunkt auf zweckdienliche Kurse und Programme und nicht auf die Quantität. Die Leistungs- und Qualitätsanforderungen an die Kursanbieter werden laufend überprüft. Das AWA hat diese Anforderungen vor kurzem stark erhöht und die Anzahl Kursanbieter markant reduziert. Aus Sicht des AWA sind Bewilligungspraxis und Angebot an Arbeitsmarktlichen Massnahmen sinnvoll und effizient, was auch der grösste Teil der Rückmeldungen von versicherten Personen bestätigt.

Die Vergabe Arbeitsmarktlicher Massnahmen an externe Unternehmen hat sich gemäss AWA bewährt. Die Vergabe erfolgt über Submissionen. Da verschiedene Anbieter im Wettbewerb stehen, kann von ihren Erfahrungen und ihrem Know-how, aber auch von günstigen Kosten profitiert werden.

Die Kosten für Arbeitsmarktliche Massnahmen im Jahr 2010 betragen insgesamt rund 69 Mio. Franken, wovon rund 33 Mio. Franken für Bildungsmassnahmen und rund 36 Mio. Franken für Beschäftigungsmassnahmen eingesetzt wurden. Diese Kosten werden vollumfänglich von der Arbeitslosenversicherung finanziert.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung im RAV Thalwil zum Bereich Arbeitsmarkt machte deutlich, dass der Kanton hauptsächlich die ihm vom Bund zugewiesenen Aufgaben vollzieht. Über die Organisation zur Erfüllung dieser Aufgaben kann er jedoch weitgehend selber bestimmen. Die bestehende Organisation im Kanton Zürich mit ihren 17 RAV beurteilt die Geschäftsprüfungskommission als zweckmässig. Die einzelnen RAV weisen eine Grösse auf, welche Professionalität und fundierte Kenntnisse über die verschiedenen Teilarbeitsmärkte ermöglichen. Die regionale Ausrichtung trägt der Nähe zu den betroffenen Personen, zu den örtlichen Arbeitgebern und zu den Gemeinden Rechnung. Die regelmässige Wirkungsüberprüfung durch das Seco gewährleistet einen einheitlichen Vollzug sowohl innerhalb der RAV des Kantons wie auch in allen Kantonen.

Die Fragen der Geschäftsprüfungskommission wurden durch den Chef des AWA fachlich kompetent beantwortet. Die Geschäftsprüfungskommission bedauert jedoch, dass der Leiter des RAV Thalwil bei dieser Orientierung nicht zugegen war. Seine Anwesenheit hätte der Orientierung einen grösseren Praxisbezug gegeben. Seine anschliessende Präsentation und die kurze Vorstellung aller Mitarbeitenden des RAV Thalwil gaben der Geschäftsprüfungskommissionen Einblick in deren Berufsalltag. Sie erhielt den Eindruck, dass das RAV Thalwil von einem engagierten und gut funktionierenden Team betrieben wird.

5.2 Zusatzthema „Vorkehrungen des Regierungsrates im Fall einer Existenzgefährdung systemrelevanter Unternehmen“

Ausgangslage

Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2008 des Regierungsrates befasste sich die Geschäftsprüfungskommission im Frühjahr 2009 mit der damaligen Finanz- und Wirtschaftskrise und liess sich von den zuständigen Regierungsmitgliedern informieren. Angesichts der Tragweite dieser Krise kündigte sie an, die weitere Entwicklung mitzuvollziehen und sich näher informieren zu lassen bzw. in die massgeblichen Unterlagen Einsicht zu nehmen. Zu diesem Zweck legte sie Fragenbereiche fest und beauftragte eine Subkommission, diese näher abzuklären. Dabei standen insbesondere organisatorische und Verfahrensfragen sowie die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Krisenbewältigung im Vordergrund.

Vorkehrungen des Regierungsrates

Ende 2008 begann der Regierungsrat mit Abklärungen, welche Auswirkungen bereits ein teilweiser Konkurs eines grossen Finanzdienstleisters auf den Kanton Zürich haben könnte und welche Massnahmen allenfalls ergriffen werden könnten. Dazu wurde ein Steuerungsausschuss eingesetzt, in dem die Vorsteherinnen der Volkswirtschaftsdirektion und der Finanzdirektion sowie der Vorsteher der Sicherheitsdirektion vertreten waren. Die Federführung lag bei der Volkswirtschaftsdirektion. Diese legte drei technische Szenarien fest zu denkbaren wirtschaftlichen Entwicklungen. Ausgehend von diesen Szenarien wurden drei direktionsübergreifende Arbeitsgruppen eingesetzt, um den Handlungsbedarf in den betroffenen Direktionen zu evaluieren. In einer ersten Fassung des Schlussberichts wurden im Juli 2009 die Resultate und Schlussfolgerungen aufgezeigt. Die Fertigstellung des Berichts verzögerte sich in der Folge bis Februar 2011.

Eine Schlussfolgerung des Steuerungsausschusses aufgrund der Abklärungen war, dass die volkswirtschaftlichen Zusammenhänge und die internationalen Verflechtungen komplex sind und jede Krise ihr eigenes Profil entwickelt. Eine unbesehene Übertragung der Resultate und Fazits auf künftige Krisensituationen wäre verfehlt. Hingegen ist es möglich und angezeigt, vorsorglich Vorkehrungen auf der Prozess- und Organisationsebene zur Bewältigung schwerer wirtschaftlicher Krisen zu treffen.

6. Gesundheitsdirektion:

Themenschwerpunkt „Kantonsärztlicher Dienst“

Aufgaben und Mitarbeitende des Kantonsärztlichen Dienstes

Der Kantonsärztliche Dienst (KAD) ist zuständig für folgende Hauptaufgaben:

Bewilligungswesen

Das institutionelle und personelle Bewilligungswesen im Humanbereich ist Aufgabe des KAD mit Ausnahme des zahnärztlichen und des Heilmittelbereichs.

Aufsicht

Der KAD übt die Oberaufsicht über die Pflegeheime und die Spitex aus. Bei den Spitälern nimmt er eine medizinische Fachunterstützung für die Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion wahr.

KVG

Der KAD ist zuständig für die medizinische Prüfung von Gesuchen um Beitragszahlungen an ausserkantonale Hospitalisationen. Pro Tag gehen zwischen 20 bis 30 solcher Gesuche ein. Zudem hat er Gesuche im Zusammenhang mit dem Zulassungsstopp für Ärztinnen und Ärzte zu prüfen.

Übertragbare Krankheiten

Im Rahmen der Umsetzung des Epidemiegesetzes auf kantonaler Ebene hat der KAD täglich zwischen 40 bis 50 medizinische Meldungen zu prüfen und allenfalls Massnahmen anzuordnen.

Bezirksärztliche Aufgaben

Der KAD ist für die Sicherstellung der amtsärztlichen Dienste bei aussergewöhnlichen Todesfällen, bei verkehrsmedizinischen Untersuchungen, bei Begutachtungen sowie zur Unterstützung der Gesundheitsbehörden in den Gemeinden besorgt. Zur Erledigung dieser Aufgaben stehen dem KAD neben dem Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich und dem Stadtärztlichen Dienst der Stadt Zürich insgesamt 33 nebenamtlich tätige Hausärzte zur Verfügung. Gemäss Auskunft der Gesundheitsdirektion wird es jedoch immer schwieriger, Ärztinnen und Ärzte für diese nebenamtliche Tätigkeit zu finden.

Suchtbereich

In diesem Bereich nimmt der KAD hauptsächlich Koordinationsaufgaben wahr. Daneben hat er Bewilligungen für medikamentöse Substitutionsbehandlungen mit Betäubungsmitteln zu erteilen. Täglich gehen zwischen zehn bis 20 entsprechende Meldungen ein.

Dem KAD stehen für die Erfüllung dieser Hauptaufgaben der Kantonsarzt und seine Stellvertretung, zwei Fachärztinnen für Prävention und Gesundheit, drei Juristinnen und Juristen, eine Pflegeexpertin, eine Sozialarbeiterin sowie fünf Sekretariatsmitarbeitende zur Verfügung. Insgesamt hat der KAD 11,6 Stellen, die sich auf 15 Personen verteilen.

Berufs- und Institutionsbewilligungen

Berufs- und Institutionsbewilligungen sind so genannte gesundheitspolizeiliche Bewilligungen. Diese erlauben Tätigkeiten, die grundsätzlich verboten sind. Falls die gesetzlich definierten Minimalanforderungen erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Bewilligung zur Ausübung dieser Tätigkeit. Die Kriterien dazu sind für Ärzte im Medizinalberufegesetz, bei nicht auf eidgenössischer Ebene geregelten Berufen im kantonalen Gesundheitsgesetz festgelegt.

Der KAD erteilt Berufsausübungsbewilligungen zur selbstständigen und unselbstständigen Tätigkeit für Ärztinnen und Ärzte, Chiropraktikerinnen und Chiropraktiker sowie für nichtärztliche Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Weiter ist der KAD zuständig für die Erteilung von Bewilligungen zur selbstständigen Berufsausübung in folgenden nichtuniversitären Bereichen: Akupunktur, Ergotherapie, Ernährungsberatung, Geburtshilfe, Leitung eines medizinischen Labors, Logopädie, Pflegefachbereich, Physiotherapie und Podologie.

Damit eine Berufsausübungsbewilligung erteilt werden kann, müssen sowohl fachliche als auch persönliche Voraussetzungen erfüllt sein. Fachliche Voraussetzungen sind: Diplom, Weiterbildungstitel, Anerkennung eines ausländischen Diploms und Weiterbildungstitel sowie praktische Tätigkeit. Die persönlichen Voraussetzungen werden anhand folgender Kriterien geprüft: Strafregisterauszug, Handlungsfähigkeitszeugnis, bisherige berufliche Tätigkeit, evt. Arztzeugnis, im Zweifelsfall weitere Unterlagen oder persönliches Gespräch. Falls nach erfolgter Prüfung keine Bewilligung erteilt wird, kann gegen diesen Entscheid ein Rechtsmittel ergriffen werden.

Berufsausübungsbewilligungen werden bis zum vollendeten 70. Altersjahr auf zehn Jahre befristet erteilt. Danach kann ein Gesuch gestellt werden für eine Erneuerung um weitere drei Jahre. Bestehende Bewilligungen werden erneuert, sofern die Bewilligungsvoraussetzungen weiterhin bestehen. Eine Überprüfung bestehender Bewilligungen findet auch statt aufgrund von Beschwerden Dritter, Meldungen von Verwaltungs- oder

Strafverfolgungsbehörden, von Gerichten oder von internen Stellen. Dabei gilt, dass der KAD die erhaltenen Informationen gegenüber dem Bewilligungsinhaber offenlegen darf. Eine bestehende Bewilligung kann entzogen werden bei mangelnder Vertrauenswürdigkeit, beispielsweise wegen einer begangenen Straftat, oder bei psychischer oder physischer Krankheit, soweit diese für die Berufsausübung relevant ist. Ein Entzug erfolgt auch beim Wegfall der fachlichen Voraussetzungen. In den Jahren 2009 bis 2011 erfolgten beispielsweise bei ärztlichen Berufsausübungsbewilligungen folgende Entscheide: eine Einschränkung der bewilligten Tätigkeit wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit, eine Bewilligungslöschung nach Androhung des Bewilligungsentzuges wegen psychischer Erkrankung, ein teilweises Berufsverbot wegen Verletzung der ärztlichen Sorgfaltspflicht, zwei Bewilligungsentzüge wegen fehlender Vertrauenswürdigkeit sowie ein Bewilligungsentzug wegen psychischer Erkrankung.

Im Übrigen besteht gemäss Kantonsarzt im Kanton Zürich kein ambulanter Versorgungsnotstand und es ist auch in naher Zukunft nicht damit zu rechnen. Aufgrund der Zunahme der Wohnbevölkerung und der Zentrumsfunktion, die Zürich hat, ist jedoch mit einem steigenden Bedarf zu rechnen. Die ändernde Lebensgestaltung bei Medizinalpersonen, beispielsweise Teilzeitarbeit und Frühpensionierungen, oder auch der Numerus Clausus stehen dem steigenden Bedarf entgegen. Zur längerfristigen Sicherung der ärztlichen Grundversorgung sind gemäss Regierungsrat bereits verschiedene Massnahmen angeordnet worden, die weiter umzusetzen, zu evaluieren und weiterzuentwickeln sind (siehe Vorlage 4806 betr. Strategie gegen Ärztemangel und zur Förderung der Hausarztmedizin).

Neben den Berufsausübungsbewilligungen erteilt der KAD Bewilligungen für folgende Institutionen: Spitäler, Altersheime, Pflegeheime, Institutionen der spitalexternen Krankenpflege, Polikliniken, ambulante ärztliche Institutionen sowie Kranken- und Rettungsunternehmen. Um die Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung zu prüfen, müssen folgende Unterlagen eingereicht werden: Handels- und Betriebsregisterauszug bei privater Trägerschaft, Nachweis Betriebshaftpflichtversicherung oder gleichwertiger Sicherheit bei privater Trägerschaft, Organigramm, Stellenplan, Leitbild und Betriebskonzept, Abnahmeprotokoll der Feuerpolizei. Weiter werden Grundrisspläne der Räumlichkeiten, Vereinbarungen mit Krankenkassen, Zentralstrafregisterauszug und schriftliche Erklärung bezüglich Verantwortungsübernahme der gesamtverantwortlichen Leitung, Berufsausübungsbewilligung und schriftliche Erklärung bezüglich Verantwortungsübernahme der fachlichen Leitung verlangt. Sind die Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllt, kann auch hier gegen den ablehnenden Entscheid ein Rechtsmittel ergriffen werden.

Institutionsbewilligungen werden unbefristet erteilt. Eine Ausnahme gilt für ambulante Institutionen und Spitex-Einrichtungen. Diese erhalten eine zehnjährige Bewilligung, die im Rahmen eines Erneuerungsgesuches überprüft wird. Altersheime und Pflegeheime unterstehen der Aufsicht des Bezirksrates, welcher der Gesundheitsdirektion jährlich Bericht erstattet. Falls sich daraus Zweifel am Bestehen der Bewilligungsvoraussetzungen ergeben, erfolgt eine Überprüfung durch den KAD. Institutionsbewilligungen können entzogen werden, falls die Einrichtung nicht mehr den angebotenen Leistungen entspricht oder das notwendige Personal, die gesamtverantwortliche oder fachverantwortliche Leitung fehlen. Sind die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, wird den Institutionen eine angemessene Nachfrist zur Wiederherstellung angesetzt, falls dies aus Sicht des Patientenschutzes vertretbar ist. Im anderen Fall wird die Bewilligung entzogen.

Koordination Sanitätsdienst in besonderen und ausserordentlichen Lagen

Für die Koordination Sanitätsdienst in ausserordentlichen Lagen (KoSaL) wurde im Kanton Zürich eine Kommission eingesetzt, in der die folgenden Institutionen vertreten sind: Amt für Militär und Zivilschutz, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL), Flughafen Zürich, Gebäudeversicherung Zürich, Gemeindepräsidentenverband, Kantonsapotheke, KAD, Kantonspolizei, Kommunikationsabteilung der Gesundheitsdirektion, Schutz & Rettung Stadt Zürich, Stadtärztlicher Dienst Zürich, Universitätsspital, Verein Zürcher Krankenhäuser. Der KAD hat den Vorsitz. Er koordiniert die Aktivitäten der Kommission und stellt die im Gesundheitsbereich notwendigen, vorbereitenden Massnahmen im Hinblick auf ausserordentliche Lagen sicher.

Akutsptäler mit Leistungsauftrag haben in allen Lagen die Notfallversorgung zu gewährleisten. Betreiber von Spitälern, Polikliniken und ambulanten ärztlichen Institutionen sowie Angehörige sämtlicher Berufe des Gesundheitswesens und Mitarbeitende von Institutionen des Gesundheitswesens können zu weiteren Einsätzen verpflichtet werden.

Die KoSaL-Kommission beurteilt die Notwendigkeit und Machbarkeit von Massnahmen und berät die linienverantwortlichen Direktionen. Sie vernetzt die kantonalen Partner, um Vorbereitungs- und Vollzugsmassnahmen abzustimmen und die Verwaltungstätigkeit zu koordinieren.

In besonderen und ausserordentlichen Lagen kommt grundsätzlich der Bevölkerungsschutz mit der kantonalen Führungsorganisation (KFO) zum Tragen. Im Gesundheitsbereich liegt bei Grossereignissen und ähnlichen Lagen die sanitätsdienstliche Führung für den ganzen Kanton bei der Einsatzzentrale von Schutz & Rettung der Stadt Zürich. Bei ausserordentlichen Lagen, beispielsweise längerdauernde Ereignisse wie Epidemien, liegt die Führung bei der Gesundheitsdirektion; im sanitätsdienstlichen Bereich übernimmt KoSaL die Koordination.

Gemäss kantonalem Pandemieplan wirkte KoSaL beispielsweise im Rahmen der Vogelgrippebedrohung mit. Die Arbeitsgruppe „Präpandemische Impfung“ erarbeitete Massnahmen für den Fall einer Pandemie. Auch bei der Pandemischen Grippe H1N1 im Jahr 2009 wurde eine solche Arbeitsgruppe zur Planung und Durchführung der kantonalen Impfkampagne eingesetzt.

Diese Impfkampagne wurde von einer externen Firma evaluiert und die Ergebnisse sollen bei der Überarbeitung der kantonalen Pandemieplanung berücksichtigt werden. Die Impfkampagne hat insbesondere verdeutlicht, dass die Entwicklung und Herstellung des Impfstoffes erst bei Auftreten eines pandemischen Virus möglich ist. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Impfstoff zu Beginn der Impfkation nicht in genügender Menge vorhanden ist. Es müssen Risikogruppen bestimmt werden. Diese sollten am besten durch die behandelnden Ärzte oder Ärztinnen geimpft werden. Für die Arztpraxen sollten die Impfstoffe konfektioniert werden.

Die Vernetzung unter den KoSaL-Partnern erlaubte zwar eine zeitgerechte Erarbeitung einer kantonalen Impfstrategie. Hingegen kam es zu Problemen bei der Lieferung und Verteilung der Impfstoffe durch den Bund sowie im Informationsfluss zwischen Bund und Kantonen. Diese Defizite werden gegenwärtig von einer Arbeitsgruppe des Bundes analysiert, in der der KAD vertreten ist.

Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Der KAD ist mit zahlreichen Institutionen und Behörden auf Bundes-, kantonaler und städtischer Ebene vernetzt, beispielsweise mit dem Bundesamt für Gesundheit, verschiedenen Ämtern der Bildungsdirektion, dem AWEL, der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, dem Stadtärztlichen Dienst und Schutz & Rettung Zürich oder auch mit

verschiedenen Instituten der Universität, mit Spitälern etc. Der KAD erachtet diese Vernetzung und Verankerung als äusserst wichtig für seine Aufgabenerfüllung.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung zum KAD zeigte insbesondere die Aufgabenvielfalt auf, welche dieser Dienst wahrzunehmen hat. Er und insbesondere der Kantonsarzt zeichnen sich durch grosses fachliches Wissen und eine gute Vernetzung mit den anderen Partnern im Gesundheitswesen aus. Dem Wissens- und Qualitätsmanagement kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu, insbesondere auch mit Blick auf mögliche Personalwechsel und Nachfolgeregelungen. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Einführung einer elektronischen Lösung für die Datenaufbewahrung, die Datenbearbeitung und die Sicherstellung der Geschäftsprozesse näher zu prüfen.

Die Ausführungen des KAD haben der Geschäftsprüfungskommission auch die komplexen Fragestellungen bei Epidemien und Pandemien aufgezeigt. Die Evaluation der Impfkampagne bei der Pandemischen Grippe H1N1 durch eine externe Firma erachtet die Geschäftsprüfungskommission als richtig. Eine solche Evaluation kann Verbesserungspotenzial für künftige Impfkampagnen eruieren und darauf basierend können entsprechende Massnahmen angeordnet werden.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission kommt dem Kanton und dem Regierungsrat bei der längerfristigen Sicherung der ärztlichen Grundversorgung die Federführung zu. Dabei ist auch die Gewährleistung einer ausreichenden Anzahl von Arztpraxen in ländlichen Gegenden des Kantons zu beachten.

Aufgrund der erhaltenen Informationen hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck, dass der KAD unter Leitung des Kantonsarztes kompetente und vertrauenswürdige Arbeit leistet.

7. Bildungsdirektion:

Themenschwerpunkt „Höhere Fachschulen im Gesundheitsbereich“

Rechtsgrundlagen im Bildungsbereich Tertiärstufe B

Für die höhere Berufsbildung (Tertiärstufe B), welche die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie die höheren Fachschulen umfasst, ist hauptsächlich das Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) von Bedeutung. Die Verordnung über Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen regelt unter anderem die Qualifikationsverfahren im Bereich höhere Fachschulen. Die interkantonale Fachschulvereinbarung regelt den interkantonalen Zugang, die Stellung der Studierenden und die Abgeltung, welche Wohnsitzkantone den Trägern der Fachschulen zu leisten haben. Die neue interkantonale Vereinbarung über die höheren Fachschulen ist gegenwärtig in Erarbeitung. Mit ihrer Inkraftsetzung ist frühestens ab Schuljahr 2014/15 zu rechnen. Innerhalb des Kantons Zürich regelt das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG) die Tertiärstufe B.

Aufsicht und Qualitätskontrolle bei der Tertiärstufe B

Im Bereich der Berufsprüfungen und der höheren Fachprüfungen hat der Bund die Prüfungsordnungen zu genehmigen. Er übt die Aufsicht aus über die Prüfungen und ist erste Rekursinstanz im Rechtsmittelverfahren. Weiter stellt er die Fachausweise und Fachdiplome aus und subventioniert die Prüfungskosten. Die Kantone können die Vorbereitungskurse subventionieren. Bei den höheren Fachschulen hat der Bund die Rahmenlehrpläne zu genehmigen und die Bildungsgänge anzuerkennen. Er und auch die Kantone können die Bildungsgänge subventionieren.

Die Kantone üben die Aufsicht über die höheren Fachschulen aus, soweit sie eidgenössisch anerkannte Bildungsgänge anbieten. Dabei haben sie den Leitfaden des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie zu „Aufsicht und Rechtsmittelweg bei höheren Fachschulen“ zu beachten. Im Kanton Zürich ist die Bildungsdirektion dafür zuständig. Gemäss Verordnung zum EG BBG wurde damit das Mittelschul- und Berufsbildungsamt beauftragt.

Das Amt hat mindestens jedes dritte Jahr zu überprüfen, ob die Anerkennungs Voraussetzungen eingehalten werden. Falls notwendig, vereinbart es mit den Anbietern Massnahmen und überprüft diese. Es hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie über die Überprüfungsergebnisse zu informieren.

Der Bildungsrat regelt gemäss EG BBG die Umsetzung der vom Bund festgelegten Qualitätsstandards für die kantonalen höheren Fachschulen. Gegenwärtig wird abgeklärt, ob der Bildungsrat dazu neben den bundesrechtlichen Vorgaben weitere kantonale Bestimmungen zu erlassen hat, um dieser Aufgabe nachzukommen.

Im Übrigen weist die Bildungsdirektion darauf hin, dass im Kanton Zürich Aufsicht und Kontrolle gemäss neuer Berufsbildungsgesetzgebung noch im Aufbau ist.

Organisation des Zentrums für Ausbildung im Gesundheitswesen (ZAG) und des careum Bildungszentrums

Das ZAG, eine kantonale Bildungsinstitution, hat folgende Organe: Die Schulkommission überwacht den Schulbetrieb und macht strategische Vorgaben. Die Promotionskommission entscheidet über alle Fragen der Promotion, insbesondere über die Wiederholung von Modulen bzw. Lernbereichen, sowie über das Bestehen der Diplomprüfung. Die Schulleitung ist für die pädagogische, personelle, finanzielle und administrative Führung der Schule verantwortlich und vertritt diese nach aussen. Der Konvent der Lehrpersonen wählt den Vorstand und die Vertretungen in die Schulkommission, nimmt Stellung zur Wahl der Schulleitung sowie zu Schulthemen von grundsätzlicher Bedeutung und unterstützt die Schulleitung in Qualitäts- und Schulentwicklung. Die Organisation der Lernenden nimmt zu wesentlichen Fragen der Ausbildung Stellung.

Das careum Bildungszentrum, eine private Bildungsinstitution mit Leistungsauftrag des Kantons, hat folgende Organe: Der Verwaltungsrat übt die unmittelbare Aufsicht über das Bildungszentrum aus. Die Geschäftsleitung führt das Zentrum in pädagogischer, personeller, finanzieller und administrativer Hinsicht, vertritt es nach aussen und stellt die Qualitäts- und Schulentwicklung sicher. Für besondere Aufgaben kann der Verwaltungsrat spezielle Ausschüsse bilden.

Ausbildungs- / Studiengänge am ZAG und am careum Bildungszentrum

Auf Sekundarstufe II bieten die beiden Institutionen Ausbildungen zur Pflegeassistentin, zur Assistenz Gesundheit und Soziales sowie zur Fachperson Gesundheit an. Im Bereich höhere Berufsbildung wird an beiden Zentren der Bildungsgang zur diplomierten Pflegefachperson HF angeboten. Ansonsten hat sich das ZAG vor allem auf den medizinisch-therapeutischen Bereich ausgerichtet, das careum Bildungszentrum hauptsächlich auf den medizinisch-technischen Bereich. Beispielsweise werden dreijährige Bildungsgänge zur diplomierten Aktivierungsfachperson HF am ZAG und am careum Bildungszentrum dreijährige Bildungsgänge zur diplomierten Fachperson Operationstechnik HF oder zur diplomierten Fachperson medizinisch-technische Radiologie HF angeboten. Diese Ausbildungs- und Studiengänge wurden in Zusammenarbeit mit den Institutionen und Organisationen im Gesundheitsbereich und unter Berücksichtigung der Strukturen im Gesundheitswesen erarbeitet.

Aufnahmeverfahren

Für die Aufnahme am ZAG im Bereiche HF wird eine dreijährige berufliche Grundausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis oder ein allgemeinbildender Abschluss, entweder eine Fach- oder eine gymnasiale Maturität, sowie die bestandene Eignungsabklärung vorausgesetzt. Im Rahmen der Eignungsabklärung werden die Fach-, Sozial- und Selbstkompetenz für den Beruf geprüft.

Berufsaussichten

Arbeitsplätze am Beispiel der Pflegefachpersonen HF bieten Spitäler, Psychiatrien, Alters- und Pflegeheime, spitalexterne Pflegedienste, Einrichtungen für Rehabilitation sowie ambulante Einrichtungen und Institutionen für Menschen mit Behinderungen an. Pflegefachpersonen HF können Leitungsfunktionen oder Aufgaben als Lehrpersonen in der Schulung übernehmen. Sie können sich beispielsweise in den Bereichen Notfall, Anästhesie oder Intensivpflege spezialisieren. Ihnen steht auch der Weg für Bachelor- und Masterstudiengänge Pflege auf Hochschulstufe sowie für ein Studium in Pflegewissenschaften offen, sofern sie über einen entsprechenden allgemeinbildenden Schulabschluss verfügen.

Zusammenarbeit mit Arbeitgebenden

Das ZAG und das careum Bildungszentrum sind Partnerorganisationen der Organisation der Arbeitswelt Gesundheit (Oda) und es finden regelmässige Treffen mit deren Präsidenten statt. Die beiden Zentren werden zudem regelmässig für einen Austausch mit der Pflegedienstkommission des Kantons eingeladen. Mit den Praxisbetrieben, in denen die Studierenden rund 50% ihrer Ausbildungszeit verbringen, besteht eine gute und intensive Zusammenarbeit.

Zusammenarbeit mit der zhaw Gesundheit

Die Leitung des Programms Pflege FH der zhaw ist Mitglied der Schulkommission am ZAG. Zwischen den Leitungen der zhaw, des careum Bildungszentrums und des ZAG finden regelmässige Treffen statt, an denen institutionenübergreifende Themen besprochen werden.

Erfahrungen mit dem ZAG und dem careum Bildungszentrum

Die vom Bund veranlasste Integration des Bereiches Gesundheit, Soziales und Kunst in die eidgenössische Berufsbildung führte im Kanton Zürich zu einer Umstrukturierungsphase. Mit der Inbetriebnahme des ZAG und des careum Bildungszentrums im August 2005 wurde die Konzentration der bestehenden 25 Schulen im Gesundheitswesen auf zwei Zentren entsprechend umgesetzt. Während der Aufbauphase förderte und begleitete das Mittelschul- und Berufsbildungsamt die beiden Zentren. Zwischen den beiden Zentren besteht heute eine gute Zusammenarbeit im Sinne einer „partnerschaftlichen Konkurrenz“. Es werden regelmässig gemeinsame Themen, beispielsweise Praktikumsqualifikation oder Zusammenarbeit mit der Praxis, besprochen. Die beiden Schulleitungen engagieren sich im Verband der Bildungszentren Gesundheit und Soziales Schweiz.

Gemäss Bildungsdirektion bestand seitens der Auszubildenden, der Institutionen und Organisationen im Gesundheitsbereich sowie des Pflegepersonals gegenüber der neuen Organisation anfänglich eine gewisse Verunsicherung. Das führte unter anderem zu einer Abnahme der Studierendenzahlen. In der Zwischenzeit konnten sich die neuen Strukturen und die veränderten Ausbildungen etablieren. Die beiden Institutionen werden als Kompetenzzentren wahrgenommen. Die Schliessung der altrechtlichen Schulen und der Aufbau der beiden Zentren haben zu keinen Mehrkosten geführt.

Kostenaufteilung in der Berufsbildung

Das revidierte Berufsbildungsgesetz hat die bisherige, am Aufwand orientierte Subventionierung des Bundes durch leistungsorientierte Pauschalen an die Kantone ersetzt. Im Sinne einer Richtgrösse beträgt die Kostenbeteiligung des Bundes 25%. Davon sind 10% für die gezielte Förderung von Entwicklungsprojekten und besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse reserviert. Zudem kann der Bund die Durchführung von eidgenössischen Berufsprüfungen und höheren Fachprüfungen sowie von Bildungsgängen höherer Fachschulen mit Beiträgen unterstützen.

Die Pauschalbeträge werden zur Hauptsache auf der Grundlage der Anzahl Personen bemessen, die sich in der beruflichen Grundausbildung befinden. Sie tragen dem Umfang und der Art der Grundbildung angemessen Rechnung. Gemäss Art. 53 des Berufsbildungsgesetzes hätten diese Beträge zudem dem Angebot an höherer Berufsbildung angemessen Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung findet jedoch bis jetzt noch keine Berücksichtigung. Auch die Richtgrösse der Kostenbeteiligung von 25% ist bisher nicht erreicht worden: 2010 betrug sie 19,9%.

Aus Sicht der Bildungsdirektion ermöglicht die neue Kostenbeteiligung in Form von Pauschalbeiträgen eine einfachere Abwicklung. Hingegen erschwert die Unsicherheit bezüglich der Höhe der Pauschale die Finanzplanung des Kantons. Würde der Bund zudem die Angebote der höheren Berufsbildung berücksichtigen, wie es das Berufsbildungsgesetz vorsieht, würde der Pauschalbetrag für den Kanton rund 2,3 Mio. Franken höher ausfallen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung im ZAG gab der Geschäftsprüfungskommission einen guten Einblick in die Organisation und die Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich der höheren Berufsbildung im Gesundheitswesen. Das ZAG präsentierte sich dabei auf hohem Niveau. Obwohl die Umstrukturierungsphase, die durch die neue Berufsbildungsgesetzgebung ausgelöst wurde, noch nicht vollständig abgeschlossen bzw. etabliert ist, hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck gewonnen, dass mit dem Zusammenschluss der 25 bisherigen Anbieter in einer staatlichen und einer privaten Ausbildungsinstitution der richtige Weg beschritten wurde. Sie begrüsst es auch, dass die jeweiligen Ausbildungs- und Studiengänge unter Beizug der Institutionen und Organisationen im Gesundheitsbereich definiert werden.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist dem künftigen hohen Bedarf an Pflegepersonal die notwendige Beachtung zu schenken. Sie begrüsst deshalb die von der Bildungsdirektion unterstützten Aufklärungsaktivitäten an der Sekundarstufe I der Volksschule.

Die Geschäftsprüfungskommission bedauert jedoch, dass die Rektorin des ZAG bei der Präsentation und der Fragenbeantwortung nicht zugegen war. Ihre Anwesenheit hätte der Orientierung einen grösseren Praxisbezug gegeben.

8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Immobilienamt“

Im Dezember 2011 fand mit der Baudirektion eine Veranstaltung zum Schwerpunktthema „Immobilienamt“ statt, an der die Fragen der Geschäftsprüfungskommission beantwortet wurden. An dieser Veranstaltung nahm auch eine Delegation der Finanzkommission teil, da sich diese Kommission seit längerem ebenfalls mit der Thematik befasst. Im Januar 2012 wertete die Geschäftsprüfungskommission die Besprechung mit der Baudirektion aus; wiederum im Beisein der Delegation der Finanzkommission. Dabei

zeigte sich, dass weiterhin Fragen zum Immobilienamt und insbesondere zum Immobilienmanagement offen waren. In der Folge erarbeitete die Geschäftsprüfungskommission einen umfangreichen Fragenkatalog, den sie dem Regierungsrat zur Beantwortung vorlegte. Seine Antworten werden bis Ende März 2012 vorliegen. Erst danach kann die Geschäftsprüfungskommission zusammen mit der Finanzkommission eine abschliessende Auswertung vornehmen. Danach wird sie ihre Feststellungen und Empfehlungen in geeigneter Form dem Kantonsrat zukommen lassen.

9. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission sieht sich als Teil im Gefüge des Kantons Zürich. Basierend auf der Gewaltenteilung sind dem Kantons- und dem Regierungsrat Aufgaben und Kompetenzen zugeordnet. Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die Kontrolle, ob Regierung und Verwaltung ihre Kompetenzen und die ihnen zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen. Dabei geht es der Geschäftsprüfungskommission nicht in erster Linie darum, festgestellte Mängel zu rügen oder anzuprangern. Vielmehr will sie diese unter Mitwirkung der beteiligten Stellen offen legen und Optimierungspotenzial aufzeigen. Es ist der Geschäftsprüfungskommission ein Anliegen, ihre Aufsichtstätigkeit im Einvernehmen mit dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung zu erfüllen, wobei sie die notwendige Unabhängigkeit und Objektivität zu wahren hat.

Die Geschäftsprüfungskommission dankt dem Regierungsrat sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit.

10. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Claudio Zanetti
GPK-Vizepräsidentin	Rahel Walti
Direktionsreferate:	
Regierungsrat / Staatskanzlei	Claudio Zanetti
Direktion der Justiz und des Innern	Rolf Steiner
Sicherheitsdirektion	Yves Senn
Finanzdirektion	Karl Zweifel
Volkswirtschaftsdirektion	Rahel Walti (Stellvertretung Kurt Weber)
Gesundheitsdirektion	Emy Lalli
Bildungsdirektion	Cornelia Keller (Stellvertretung Judith Stofer)
Baudirektion	Christoph Holenstein
Weiteres Referat:	
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Walter Schoch
Subkommissionen:	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Rolf Steiner, Vorsitz Emy Lalli Yves Senn

<i>Ausschuss für Aufsichtseingaben</i>	Claudio Zanetti, Vorsitz Rahel Walti Kurt Weber zuständige Referentin / zuständiger Referent
<i>Aussenbeziehungen</i>	Claudio Zanetti, Vorsitz Christoph Holenstein Judith Stofer
<i>Beantwortung von Anfragen der Kantonsratsmitglieder</i>	Yves Senn, Vorsitz Cornelia Keller Kurt Weber
<i>Kommunikation der Direktionen</i>	Rolf Steiner, Vorsitz Christoph Holenstein Judith Stofer Rahel Walti
<i>Massnahmenzentrum Uitikon</i>	Christoph Holenstein, Vorsitz Rolf Steiner Judith Stofer Rahel Walti Matthias Hauser (Finanzkommission) Jörg Kündig (Finanzkommission)
<i>Personalmanagement / IT in der kantonalen Verwaltung</i>	Rahel Walti, Vorsitz Walter Schoch Karl Zweifel
Sekretärin der GPK:	Madeleine Speerli

Zürich, 8. März 2012

Im Namen der Kommission
 Der Präsident: Die Sekretärin:
 Claudio Zanetti Madeleine Speerli

Anhang

Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission über ihre Abklärungen zu Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 11. April 2006 (RRB 558/2006) bewilligte der Regierungsrat das Gesamtkonzept, die bauliche Gesamtsanierung und das für den Umbau notwendige Raumprogramm für das Massnahmenzentrum Uitikon und beauftragte die Baudirektion, einen Projektwettbewerb zur Erlangung von geeigneten Projekten für den Umbau des Massnahmenzentrums Uitikon durchzuführen.

Mit Beschluss vom 28. November 2007 (RRB 1773/2007) bewilligte der Regierungsrat für die Weiterbearbeitung des Wettbewerbsprojektes „RINGLING“ für den Umbau und die Sanierung der Geschlossenen Abteilung des Massnahmenzentrums Uitikon zu Lasten der Laufenden Rechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug, einen Objektkredit von Fr. 1'930'000 zur Erlangung eines Projektes mit Kostenvoranschlag.

Mit Beschluss vom 23. April 2008 (RRB 611/2008) bewilligte der Regierungsrat für den Umbau und die Teilsanierung der Offenen Abteilung im Massnahmenzentrum Uitikon einen Objektkredit von Fr. 2'024'000 als gebundene Ausgabe und einen Objektkredit von Fr. 2'192'000 als neue Ausgabe, insgesamt Fr. 4'216'000, zu Lasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug.

Mit Beschluss vom 10. September 2008 (RRB 1415/2008) bewilligte der Regierungsrat für die Erneuerung und Sanierung der Geschlossenen Abteilung im Massnahmenzentrum Uitikon zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug, einen Objektkredit von Fr. 11'985'000 als gebundene Ausgabe. Diese Bewilligung galt unter dem Vorbehalt, dass der Kantonsrat für die Erweiterung und den Umbau der Geschlossenen Abteilung im Massnahmenzentrum Uitikon einen Objektkredit von Fr. 14'815'000 als neue Ausgabe bewilligt.

Mit Beschluss vom 11. Mai 2009 (Vorlage 4546a) bewilligte der Kantonsrat für den Umbau und die Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon einen Kredit von Fr. 17'615'000 inklusive Umsetzung des Minergiestandards.

Mit Beschluss vom 18. November 2009 (RRB 1807/2009) bewilligte der Regierungsrat für den Umbau und die Teilsanierung der Offenen Abteilung im Massnahmenzentrum Uitikon zum Objektkredit gemäss RRB Nr. 611/2008 mit neuen Ausgaben von Fr. 2'192'000 und gebundenen Ausgaben von Fr. 2'024'000 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 440'000; die Summe der bewilligten gebundenen Ausgaben betrug damit Fr. 2'464'000, die gesamte verfügbare Ausgabensumme Fr. 4'656'000.

Am 23. und 24. Dezember 2010 war den Medien zu entnehmen, dass die Baudirektion im Juni 2010 den Vertrag mit den Generalplanern gekündigt und die Bauarbeiten gestoppt hatte.

Am 10. Januar 2011 wurde im Kantonsrat eine Interpellation betreffend Baustopp Jugendgefängnis Uitikon (KR-Nr. 2/2011) eingereicht, welche der Regierungsrat am 9. März 2011 beantwortete.

Mit Schreiben vom 4. Mai 2011 teilte der Regierungsrat dem Kantonsrat mit, dass er zu den von ihm bereits bewilligten gebundenen Ausgaben weitere zusätzliche gebundene Ausgaben von Fr. 7'617'000 zulasten der Investitionsrechnung und von Fr. 675'000

zulasten der Erfolgsrechnung bewilligt habe. Angesichts der Dringlichkeit der Ausführung des Vorhabens habe er sodann gestützt auf § 41 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) gleichzeitig zum Objektkredit gemäss Beschluss des Kantonsrates vom 11. Mai 2009 (Vorlage 4546a) eine zusätzliche neue Ausgabe von Fr. 1'058'000 zulasten der Investitionsrechnung sowie von Fr. 55'000 zulasten der Erfolgsrechnung bewilligt.

Diesen Beschluss teilte der Regierungsrat den Medien am 12. Mai 2011 mit (Medienmitteilung und Medienkonferenz desselben Tages).

2. Subkommission „MZU“ der Geschäftsprüfungskommission

Am 19. Mai 2011 beschloss die Geschäftsprüfungskommission, aufgrund der Vorwissenisse eine Subkommission „MZU“ für genauere Abklärungen einzusetzen. Als Mitglieder wurden Christoph Holenstein (Vorsitz), Rolf Steiner, Judith Stofer und Rahel Walti bestimmt. Die Finanzkommission delegierte ihre Mitglieder Matthias Hauser und Jörg Kündig in die kommissionsübergreifende Subkommission. Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission befassten sich in einer anderen kommissionsübergreifenden Subkommission in den letzten Jahren mit dem Baucontrolling (siehe Vorlage 4684 a vom 24. Juni 2010, S. 37 ff.).

Am 24. Mai 2011 informierte die Geschäftsprüfungskommission die Medien über die Einsetzung der Subkommission und deren Auftrag zu genaueren Abklärungen. Die Subkommission führte dazu bis zum 10. November 2011 fünf Sitzungen durch und erstellte einen Bericht. Mit Beschluss der Geschäftsprüfungskommission vom 8. Dezember 2011 und mit Beschluss der Finanzkommission vom 15. Dezember 2011 wurde der Bericht der Baudirektion und der Direktion der Justiz und des Innern zur Stellungnahme bis zum 31. Januar 2012 unterbreitet. Am 2. Februar 2012 beriet die Subkommission die Stellungnahmen. Mit gemeinsamem Beschluss vom 9. Februar 2012 verabschiedeten Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission den vorliegenden Bericht.

3. Abklärungen und Vorgehen der Subkommission

Der Kantonsrat übt gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung und unter Beachtung der Gewaltenteilung die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte aus. Parlamentarische Kontrolle bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der so genannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über die ihr unterstellten Ämter und Mitarbeitenden. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können der Kantonsrat und seine Kommissionen den Behörden und Amtsstellen keine Weisungen erteilen. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen können demnach nur in der Form von Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates verabschiedet werden.

Die Subkommission stellte folgende Bereiche ins Zentrum ihrer Abklärungen:

- Projektorganisation
- Projektablauf und Projektänderungen
- Controlling und Reporting

Verantwortlichkeit und Leistungen bzw. allfällige Fehler und Fehlleistungen des externen Generalplanerteams wurden im vorliegenden Bericht nicht geprüft und nicht beurteilt, da dies nicht Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung ist.

Vorprojekt 2 und Bauprojekt 2 hat die Kommission lediglich zur Kenntnis genommen. Diese standen nicht im Zentrum ihrer Abklärungen.

Sie hörte dazu sowohl den Baudirektor und weitere Vertreter der Baudirektion als auch den Direktor der Justiz und des Innern und weitere Vertreter der Justizdirektion an. Sie verlangte zudem die Herausgabe verschiedener Akten im Zusammenhang mit dem Bauprojekt.

4. Feststellungen und Schlussfolgerungen

4.1. Feststellungen zur Projektorganisation

Die Projektorganisation hat die unterschiedlichen Zielsetzungen der Nutzer (Massnahmenzentrum Uitikon), der Vertreter des Investors (Direktion der Justiz und des Innern), der Eigentümerversorger (Immobilienamt) und des Baufachorgans (Hochbauamt) aufzunehmen, zu bewerten und unter Berücksichtigung des Projekt-Auftrags (Beschlüsse für Projektierungskredit resp. Objektkredit inkl. Grundlagen) in eine zielgerichtete Projektbearbeitung durch die beauftragten Planer (Architekt, Bauingenieur, Fachplaner Gebäudetechnik) zu überführen, zu überwachen und eine dementsprechende Realisierung sicherzustellen.

Die Abwicklung und Koordination dieser Vorgänge wird auch für das Bauvorhaben MZU durch die folgenden Hauptgremien geplant, gesteuert und überwacht:

- Projektausschuss (PA) (vor 2010: teilw. Projektlenkungsausschuss)
- Projektteam (PT)
- Planungsteam (PLT)

Projekt- bzw. phasenbezogen oder fallweise werden zur Klärung von Einzelaspekten Fachexperten, Arbeitsgruppen Nutzer sowie externe Berater beauftragt (Unterstützungsaufgaben). Diese bzw. deren Vertreter können bei Bedarf in Absprache mit dem Vorsitzenden der Hauptgremien zu den Sitzungen beigezogen werden.

Der Projektausschuss unter dem Vorsitz des Hochbauamtes (meist Kantonsbaumeister oder Abteilungsleiter) ist aus Führungsverantwortlichen des Baufachorgans (Hochbauamt), Führungsverantwortlichen des Investors (Direktion der Justiz und des Innern, Amt für Justizvollzug), einem Führungsverantwortlichen des Nutzers (MZU) und des Eigentümers (Immobilienamt) sowie Vertretern des Generalplanerteams und Beisitzern zusammengesetzt.

Das Projektteam, ebenfalls unter dem Vorsitz des Hochbauamtes (Projektleiter), ist insbesondere aus dem Führungsverantwortlichen und weiteren Vertretern des Nutzers (MZU) und aus Vertretern des Generalplanerteams zusammengesetzt.

Das Planungsteam schliesslich unter dem Vorsitz des Architekten ist aus Vertretern des Generalplanerteams und den Fachplanern sowie aus Beisitzern (Vertreter des Hochbauamtes) zusammengesetzt.

Aufgaben des Projektausschusses (PA)

Der Projektausschuss legt im Rahmen des Auftrags aufgrund der Unterlagen des Projektteams Projektziele und -teilziele bezüglich Qualität (Betriebstauglichkeit, Bauqualität, Gestaltung), Kosten (Investitions-, Unterhalts- und Betriebskosten) und Terminen fest. Er fällt auf Antrag des Projektteams Entscheide im Rahmen der Kompetenzen seiner Mitglieder. Er ist als Controlling-Organ verantwortlich für eine dem Auftrag entsprechende Projektentwicklung und für die Erreichung der Projektziele (Qualität, Kosten, Termine). Seine Mitglieder gewährleisten die Information und den Einbezug ihrer Stammorganisationen; wo notwendig, stellen sie Anträge für Entscheide an übergeordnete Stellen.

Der Projektausschuss legt die Projektorganisation und die Strategie zur Projektentwicklung fest, genehmigt die Resultate der einzelnen Projektphasen (Meilensteine), entscheidet über konzeptionelle Alternativen (Qualität, Kosten, Termine) und erteilt Aufträge an das Projektteam. Er löst aufgrund seiner Controlling-Aufgaben Lenkungsmaßnahmen aus. Er entscheidet über die Verwendung der vom Hochbauamt freigegebenen Mittel der Kostenvoranschlags-Position „BKP 61 / Reserve fest“ (Projektreserve für Unvorhergesehenes). Er genehmigt das Gestaltungskonzept (Materialisierung, Farbgebung, Kunst am Bau). Seine Mitglieder stellen bei Bedarf die Information der vorgesetzten Stellen ihrer Stammorganisation sicher.

Aufgaben des Projektteams (PT)

Das Projektteam führt die Projektentwicklung entsprechend den Zielsetzungen des Auftrags und den Festlegungen des PA. Es legt für das Planungsteam die Leistungen für die Teilphasen des Planungs- und Realisierungsprozesses inhaltlich und terminlich fest. Es erstellt Entscheidungsgrundlagen für den PA und stellt entsprechende Anträge. Seine Mitglieder überwachen im Rahmen ihrer Funktion als Vertreter ihrer Stammorganisation die Tätigkeiten der Arbeitsgruppen und externen Berater. Sie stellen den Einbezug entsprechender Resultate in die Projektentwicklung sicher. Sie gewährleisten die Information und den Einbezug ihrer vorgesetzten Stellen (Mitglieder des PA) sowie der übrigen Beteiligten ihrer Stammorganisation.

Das Projektteam entscheidet im Rahmen der Aufträge des PA und der Kompetenz seiner Mitglieder über Belange der Qualität, der Kosten und der Termine. Es erarbeitet die Grundlagen für Entscheide des PA. Es bestimmt im Rahmen der Aufträge des PA die einzusetzenden Arbeitsgruppen bzw. externen Berater und formuliert/koordiniert deren Aufträge. Es formuliert die Grundlagen für Aufträge an das Planungsteam. Es legt die Termine sowie die Grundlagen für die Ausarbeitung der Detaillierung in den Bereichen Konstruktion, Technik, Betrieb und Gestaltung im Rahmen der durch den PA genehmigten Konzepte fest. Es stellt Antrag über die Verwendung der vom Hochbauamt frei gegebenen Mittel aus der Kostenvoranschlags-Position „BKP 62 / Reserve beweglich“. Der Entscheid liegt in der Kompetenz des Hochbauamtes.

Aufgaben des Planungsteams (PLT)

Das Planungsteam erarbeitet auf der Basis der Grundlagen des Projektteams und der Aufträge des Projektleiters bzw. Fachprojektleiters sowie der Honorarverträge Lösungsvorschläge und Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Projektteams. Es erstellt alle für das Projekt erforderlichen Unterlagen. Es führt die Unternehmer während der Realisierungsphase aufgrund der Vertragsgrundlagen und der im Bauwesen geltenden Normen und Vorschriften unter Berücksichtigung der Vorgaben des Hochbauamtes. Es stellt die Information und Dokumentation des Projektleiters des Hochbauamtes und des Fachprojektleiters des Hochbauamtes sicher. Gemäss Honorarverträgen und Anweisungen des Projektleiters des Hochbauamtes und des Fachprojektleiters des Hochbauamtes werden Untergruppen (z. B. Bauleitungsgremium, Koordinationsgremien für Gebäudetechnik etc.) gebildet.

Zusammenarbeit, Kommunikation und Schnittstellen

Die Mitglieder der Projektorganisation stützen ihr Handeln auf die individuellen Zielsetzungen ihrer Stammorganisation unter Berücksichtigung der Gesamtziele des Projekts. Daher fallen nutzungsspezifische Entscheide tendenziell in die Fachkompetenz der Nutzer, kostenspezifische in jene des Investors, eigentümerspezifische in diejenige des Immobilienamtes und baufachliche in jene des Hochbauamtes. Die Beteiligten bemühen sich um Respektierung divergierender Interessen und um Konsensfindung im Hinblick auf den gemeinsamen Projekterfolg; auf eine Zuweisung von Stimmrechten wird verzichtet.

Lässt sich bei einem Interessenkonflikt in einem Gremium kein Konsens erreichen, entscheiden das übergeordnete Gremium bzw. die Führungsverantwortlichen der beteiligten Stammorganisationen.

Die Subkommission hat bei der Überprüfung der Zusammenarbeit und Kommunikation festgestellt, dass die Projektteamsitzungen durch das Architekturbüro mangelhaft protokolliert wurden. Die Formulierungen sind ungenau, und es fehlen Beschlüsse und eine Pendenzenliste sowie Beilagen. Weiter hat sie festgestellt, dass sich Nutzer und Planer offenbar gegenseitig in fachlicher Hinsicht also bezüglich Anforderungen an den Umbau und die Erweiterung nicht verstanden, das aber erst zu einem sehr späten Zeitpunkt, nach 30 Sitzungen, bemerkten.

4.2. Schlussfolgerungen zur Projektorganisation

Die hohe Zahl der Prozessbeteiligten erfordert eine zuverlässige, zielgerichtete und speditive Weitergabe von Informationen.

Es gilt daher generell: Über projektrelevante Besprechungen und Vereinbarungen sind umgehend Aktennotizen bzw. Protokolle anzufertigen und dem Projektleiter des Hochbauamtes sowie den betroffenen Mitgliedern der Projektorganisation zuzustellen. Traktandierung und Protokollierung der Projektteamsitzungen sollten entweder durch das Hochbauamt selber erfolgen oder von diesem umgehend beanstandet werden, wenn die Protokolle und Unterlagen nicht bestimmten Minimalstandards entsprechen. Die Sicherstellung der Information innerhalb der jeweiligen Stammorganisation liegt dann in der Verantwortung von deren Vertretern in der Projektorganisation.

Der Informations- und Kommunikationsfluss zwischen den Gremien wird durch eine Überlappung im Organigramm bzw. durch entsprechende Festlegung einer Person gewährleistet, welche in beiden zu verknüpfenden Organisationseinheiten Einsitz hat. Zwischen dem Projektausschuss und dem Projektteam ist dies der Projektleiter des Hochbauamtes. Zwischen dem Projektteam und dem Planungsteam ist dies der Vorsitzende des Planungsteams (Architekt).

Wichtig erscheint der Subkommission, dass auf der Seite des Investors dafür gesorgt wird, dass das Know-how für das Begleiten von Bauvorhaben erhöht und bewahrt werden kann. Dem Projektleiter des Hochbauamtes als Schnittstelle zwischen Nutzer und Planer kommt entscheidende Bedeutung zu. Er hat dafür zu sorgen, dass sich Nutzer und Planer in fachlicher Hinsicht richtig verstehen.

4.3. Feststellungen zum Projektablauf und zu den Projektänderungen

Wettbewerb (Juni bis November 2006)

Auf der Grundlage des genehmigten Raumprogramms (RRB Nr. 558 vom 11. April 2006) wurde ein Projektwettbewerb im selektiven Verfahren durchgeführt. Für die erste Stufe bewarben sich 25 Teams, von denen sieben zur zweiten Stufe zugelassen wurden. Die Präqualifikation fand am 5. Juli 2006 im Zeughaus 3 auf dem Kasernenareal in Zürich statt. Die Jury entschied über die zweite Stufe am 30. Oktober 2006. Im siebenköpfigen Preisgericht waren die Nutzer mit drei Mitgliedern vertreten. Die Zuschlagsempfehlung zum Projekt „RINGLING“ erfolgte einstimmig.

Erarbeitung Vorprojekt 1 und Bauprojekt 1 inklusive Baugesuche (Januar 2007 bis September 2008)

In der Zeit zwischen Januar 2007 bis September 2008 wurden das Vorprojekt und anschliessend das Bauprojekt auf der Grundlage des Wettbewerbsprojektes ausgearbeitet. Die ordentliche Startsitzenng des Projektteams fand am 12. Januar 2007 statt. Bis Septem-

ber 2008 folgten 30 Projektteamsitzungen, die der Projektentwicklung sowohl der Offenen als auch der Geschlossenen Abteilung dienten.

Mit RRB Nr. 1773 vom 28. November 2007 wurde das Gesamtkonzept in zwei Teilprojekte aufgeteilt, wobei das Projekt für die Offene Abteilung priorisiert wurde. Für dieses Umbauprojekt bewilligte der Regierungsrat mit RRB Nr. 611 vom 23. April 2008 den Objektkredit. Die Ausführung erfolgte nach der Baufreigabe zwischen Mai 2008 und März 2009.

Im Juni 2008 wurde das Feinkonzept MZU vom Bundesamt für Justiz genehmigt. Im Feinkonzept werden die Vollzugsformen des Jugendstrafgesetzes (Freiheitsentzug gemäss Art. 25 JStG und Schutzmassnahme gemäss Art. 15 JStG) sowie die Massnahme für junge Erwachsene gemäss Art. 61 StGB für die Operationalisierung definiert. Die Methodik für den Vollzug wird definiert und schliesslich die konzeptionelle und die institutionelle Umsetzung des Gesetzgebungsauftrages und der Methodik festgelegt.

Das Bauprojekt 1 für den Umbau der Geschlossenen Abteilung in Etappen wurde im September 2008 fertig gestellt und in der Broschüre „Massnahmenzentrum Uitikon, Geschlossene Abteilung, Umbau und Erweiterung, Bauprojekt mit Kostenvoranschlag“ dokumentiert. Die gebundenen Ausgaben genehmigte der Regierungsrat mit RRB Nr. 1415 vom 10. September 2008, die neuen Ausgaben bewilligte der Kantonsrat am 11. Mai 2009 (Vorlage 4546a). Die Baueingabe erfolgte am 9. März 2009, die Baubewilligung durch die Gemeinde datiert vom 17. August 2009.

Detailierung und Ausschreibung (September 2008 bis September 2009)

Ab Vorliegen des Bauprojektes 1 mit Kostenvoranschlag wurde das Projekt detailliert, die verschiedenen Gewerke in Leistungsverzeichnissen beschrieben und gemäss Submissionsverordnung entsprechende Offerten eingeholt. Der Baubeginn erfolgte im September 2009.

Rollende Planung (September 2009 bis Juni 2010)

Nach diversen Projektänderungen, welche Umplanungen nach sich zogen, erfolgte am 4. Januar 2010 - parallel zu laufenden Bauarbeiten - eine Abänderungseingabe bei der Gemeinde. Die Projektänderungen betrafen einerseits die Grundrisse im Neubau und im Bereich für die Besucher, andererseits die Art und Gestaltung der Fassade, des Verbindungskorridors und des Sporthofes und sind im Projektpflichtenheft vom 18. Juni 2010 festgehalten. Die Abänderungseingabe wurde am 5. März 2010 durch die Gemeinde bewilligt. In der Folge kam es aufgrund eines mangelnden Detaillierungsgrades der Planung und eines allgemeinen Planungsrückstandes zu einer rollenden Planung, welche die Arbeiten auf der Baustelle behinderte und zunehmend eine effiziente Bauabwicklung verunmöglichte.

Kündigung, Planungsstopp und Baustopp auf der Baustelle (Juni bis November 2010)

Am 22. Juni 2010 wurde der Generalplanervertrag durch das Hochbauamt aufgelöst. Dies hatte gleichzeitig einen Planungsstopp zur Folge. Die Rohbauarbeiten beim Neubau wurden bis November 2010 fertig gestellt und die Baustelle wintersicher eingerichtet. Die Bauplatzinstallationen wurden grösstenteils entfernt.

Planungsüberprüfung und Optimierung der Grundrisse (Juli bis September 2010)

Das neue Architekturbüro wurde mit einer generellen Überprüfung des Projektes beauftragt. Gleichzeitig wurde die ehemalige Hauswartwohnung in den Planungsperimeter einbezogen und damit eine leichte Ausdehnung der umzubauenden Flächen bewilligt. An der Projektausschuss-Sitzung Nr. 8 vom 23. September 2010 wurde die neue Grundrissdisposition bewilligt. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass auf ein ursprünglich vorgesehenes neues Treppenhaus verzichtet werden kann und alle Gruppen über zehn Plätze und ein identisches Raumprogramm verfügen.

Entwicklung Vorprojekt 2 und Bauprojekt 2 (Oktober 2010 bis Februar 2011)

Das neu verpflichtete Planerteam übernahm – wo möglich – die alte Planung, musste aber in weiten Teilen die Projektierung auf der Grundlage der veränderten Grundrisse neu aufbauen. Es entwickelte unter Führung des Hochbauamtes und in der dargestellten Projektorganisation das Bauprojekt 2 mit Kostenvoranschlag. Inhaltlich ist es in der Broschüre "Projektdefinition, Bauprojektdokumentation mit Kostenvoranschlag" vom 15. März 2011 festgehalten.

Überprüfung des Kostenvoranschlages (März bis April 2011)

Die Baudirektion beauftragte im März 2011 ein Büro für Bauökonomie mit der Überprüfung des Kostenvoranschlages. Am 18. April 2011 wurde das Resultat der Überprüfung vorgestellt und dem Kostenvoranschlag eine hohe Professionalität und Transparenz zugestanden. Die durch das Büro für Bauökonomie berechneten Kosten wiesen eine Differenz von 1 % im Vergleich zum Kostenvoranschlag des neuen Planerteams auf.

Ausschreibung (April 2011)

Das Hochbauamt löste für das Bauprojekt 2 die Phase Ausschreibung aus.

Wiederaufnahme Bauarbeiten (Oktober 2011)

Die Bauarbeiten wurden am 3. Oktober 2011 wieder aufgenommen.

Geplante Übergaben

Etappe 1: Herbst 2012

Etappe 2: Herbst 2013

Etappe 3: Herbst 2014

4.4. Schlussfolgerungen zum Projektablauf und zu den Projektänderungen

Die Subkommission erachtet die rollende Planung, die während des Ablaufs entstanden ist, als einen der Hauptpunkte für die Schwierigkeiten und letztlich das Scheitern. Die Schwierigkeiten nahmen bereits in der Phase der Erarbeitung des Vorprojekts 1 des Bauprojekts 1 (Januar 2007 bis September 2008) ihren Anfang. In dieser Zeit fanden zwar über 30 Projektteamsitzungen statt, es mangelte aber wie weiter oben erwähnt einerseits an der Dokumentation und andererseits offenbar auch an der klaren Formulierung der Projektziele und der Umsetzung in ein Bauprojekt. Damit macht sich das fehlende Projektpflichtenheft als deutlicher Mangel bemerkbar. In diesem Zusammenhang fällt zudem ins Gewicht, dass das Feinkonzept MZU erst im Juni 2008 vorlag, der Regierungsrat aber bereits am 10. September des gleichen Jahres die gebundenen Ausgaben genehmigte und dem Kantonsrat den Objektkredit für die nicht gebundenen Ausgaben beantragte. Dieser kurze Zeitraum war offensichtlich zu knapp für die Umsetzung des Feinkonzepts in ein kreditreifes Bauprojekt. Dazu waren für den Bau wichtige Eckwerte noch nicht definiert. Die Kreditvorlage basierte somit auf einer ungenügenden Kostenschätzung. Der Projektausschuss als Controllinginstanz bemerkte dies nicht.

Zu viele Eckwerte waren bei Vorliegen des Kreditantrags noch ungeklärt, beispielsweise gewichtige Projektänderungen wie der Grundriss und die Totalsanierung der Küche. Zudem waren die sicherheitstechnischen Anforderungen noch unklar, was bei einem Bau für den Justizvollzug wie dem Massnahmenzentrum Uitikon besonders schwer wiegt und umfangreiche bauliche und finanzielle Konsequenzen hat. Die Tragweite dieser Anforderungen sowohl an die äusseren und mehr noch an die inneren Abschlüsse (Schleusen, Innentüren allgemein, Zellentüren) wurde unterschätzt. Dafür trägt auch die Nutzer-/Investorensseite Mitverantwortung. Die fehlenden Spezifikationen im gesamten Sicherheitsbereich waren denn auch mitunter Gründe, die zuerst zur rollenden Planung und dann zum Baustopp führten.

Damit waren gewichtige Projektänderungen erst das Resultat der sachlichen und fachlichen Detaildiskussion im Projektteam, nachdem der Objektkredit bereits beantragt bzw. genehmigt worden war. Richtigerweise hätte dies vor der Antragstellung des Objektkredites erfolgen müssen. Die Projektänderungen wurden zwar zuhanden des Projektausschusses aufgelistet und teilweise mit einer Finanzierungszusicherung seitens des Amtes für Justizvollzug versehen. Eine umfassende formelle Genehmigung ist aber nicht erfolgt. Lediglich einzelne Projektänderungen wurden im Projektausschuss besprochen und genehmigt. Der Projektausschuss war im Dilemma, dass die Projektänderungen nicht im Rahmen des bewilligten Kredits finanziert werden konnten, die Nutzer aber diese teilweise als zwingend forderten, weil sich diese teilweise aus sicherheits- und bautechnischen Gründen nicht vermeiden liessen. Aus diesem Grund wurden vermutlich einige Projektänderungen genehmigt, andere nicht ausdrücklich abgewiesen. Der Projektausschuss hat damit seine Steuerungsfunktion nicht wahrgenommen. Grundsätzlich müssen Projektänderungen ausgearbeitet und idealerweise mit anderen Massnahmen kostenmässig kompensiert werden. Falls das nicht möglich ist, müssen die Kosten für zwingende Ergänzungen mit Genehmigung durch den Projektausschuss durch die Feste Reserve (BKP 61) finanziert oder ein Zusatzkredit eingeholt werden.

Der Subkommission ist bewusst, dass es in der Natur eines Bauprojektes liegt, dass es in der Detaillierungsphase noch zu einzelnen Projektänderungen kommen kann und auch immer wieder kommt. Im vorliegenden Fall ist sie jedoch klar der Auffassung, dass die gewichtigen und kostenintensiven nachträglichen Änderungen durch die Änderung der Grundrisse, die Totalsanierung der Küche und die ungeklärten Sicherheitsanforderungen mit einem entsprechend gut abgeklärten und durch ein Projektpflichtenheft definiertes Bauprojekt hätten vermieden werden können und müssen.

Nach § 16 Abs. 1 lit. e der Immobilienverordnung (ImV) vom 24. Januar 2007 (LS 721.1) entwickeln in der Vorstudienphase das Immobilienamt und das Hochbauamt das Projekt in Zusammenarbeit mit der Direktion weiter und das Immobilienamt erarbeitet ein Projektpflichtenheft mit den Projektzielen, dem betrieblichen und baulichen Konzept und den Rahmenbedingungen des Projekts. Somit ist das Erstellen eines Projektpflichtenheftes in der Vorstudienphase zum heutigen Zeitpunkt zwingend. Damit wird bereits in dieser frühen Phase festgehalten, welche Pflichten die einzelnen am Projekt Beteiligten haben, was Unkenntnis und Unsicherheit vermindert. Beim Umbau und der Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon wurde die genannte Bestimmung noch nicht angewandt, da sie erst während des Vorprojektes in Kraft trat und das Immobilienamt noch gar nicht in der Lage gewesen wäre, diese Aufgabe zu übernehmen.

Auch wenn die Realisierung des Projektes durch die Einführung der neuen eidgenössischen Jugendstrafprozessordnung und das zu kleine Angebot an geeigneten Massnahmenplätzen für Jugendliche unter einem nicht unerheblichen Zeitdruck stand, zeigt das vorliegende Beispiel in aller Deutlichkeit, dass sich ein nicht genug definiertes Bauprojekt im Zusammentreffen mit weiteren ungünstigen Faktoren rächen kann. Schliesslich verzögert sich damit nun die Realisierung gegenüber der ursprünglichen Planung um längere Zeit. Zudem entstehen erhebliche Mehrkosten.

4.5. Feststellungen zum Controlling und Reporting

Sämtliche Projekte werden gesteuert (Projektcontrolling = Projektsteuerung). Das Reporting – also das Berichterstattungswesen – fand bisher primär auf Basis von Protokollen statt. Durch das Fehlen eines konsolidierten Controlling-Berichtes war es schwer möglich, sich einen raschen Überblick über den Stand der Teilprojektziele (Kosten, Termine, Qualität) und Risiken bzw. Massnahmen zu machen.

Die Projektsteuerung wurde prinzipiell auf zwei Ebenen vollzogen: Einerseits auf der Ebene des Projektleiters, welcher das Projekt täglich vorantreiben und steuern muss sowie die anfallenden kleineren Entscheidungen im Rahmen der Kompetenzregelungen fällt. Andererseits auf der Ebene des Projektausschusses, welcher die wesentlichen Entscheidungen fällt, die Zielvorgaben macht und überprüft sowie dank seiner Distanz zum „Alltagsgeschäft“ die nötige kritische Haltung hinsichtlich des Soll/Ist-Vergleichs und den Risiken einnehmen kann.

Auf Seiten des Kantons tragen die Verantwortung für das Controlling des vorliegenden Projektes und damit für dessen Scheitern einerseits das Hochbauamt mit seinem Projektleiter und andererseits der Projektausschuss, in welchem der Kantonsbaumeister oder ein Abteilungsleiter des Hochbauamtes jeweils den Vorsitz führen und in welchem auch Führungsverantwortliche der Direktion der Justiz und des Innern (Generalsekretariat, Amt für Justizvollzug und Leitung Massnahmenzentrum Uitikon) vertreten sind.

Die Verantwortlichkeit des externen Generalplanerteams wird im vorliegenden Bericht *nicht* geprüft bzw. *nicht* beurteilt.

4.6. Schlussfolgerungen zum Controlling und Reporting

Mangelhafte Steuerung des Generalplanerteams

Die Auswahl der wichtigsten Vertreter des Generalplanerteams erfolgte über ein selektives Auswahlverfahren. Diesem wurde auferlegt, dass es sich mit einer erfahrenen und ausgewiesenen Baumanagementunternehmung verstärkt, welche auch die Kostenplanung zu besorgen bzw. zu verantworten hatte. Die Beauftragung erfolgte grundsätzlich mit dem üblichen Planervertrag des Hochbauamtes unter Einbezug der einschlägigen Honorarordnungen des SIA. Tatsächlich wurde der Vertrag aber nie unterzeichnet, sondern liegt nur im Entwurf vor. Darin sind die üblichen Grundleistungen definiert. Die projektspezifischen Rahmenbedingungen sowie die Projektziele wurden im Rahmen des Wettbewerbs formuliert und hätten während der Vor- und Bauprojektphasen laufend weiterentwickelt bzw. verfeinert werden müssen. Die eigentliche Überwachung der beauftragten Planer obliegt einerseits dem Projektleiter des Hochbauamtes, andererseits dem Projektausschuss als Controllingorgan. Anhand von Stichproben, kritischen Fragen, aber auch mittels geübten Sensoriums müssen sich die Verantwortlichen ein Bild über die Qualität (und Quantität) der Leistungserbringung verschaffen. Im vorliegenden Fall wurde dem Aspekt der Überwachung auf verschiedenen Stufen nicht genügend Rechnung getragen.

Mangelhafte Steuerung der Kosten

Während der Vor- und Bauprojektphasen werden üblicherweise mit zunehmender Genauigkeit die Kosten ermittelt. Mit dem Einholen des Objektkredits müsste die Bestellung grundsätzlich definiert sein, Projektänderungen sollten die Ausnahme bleiben. Im Fall MZU waren zum Zeitpunkt des Bauprojektes mit Kostenvoranschlag (Sommer 2008) die Betriebskonzepte wohl teilweise vorhanden („Feinkonzept MZU“, Juni 2008), diese wurden aber nicht oder ungenügend in die Bauplanung oder gar in ein Projektpflichtenheft eingearbeitet. Somit war zwar das Feinkonzept MZU, Juni 2008, vorhanden, jedoch fehlte die kohärente Umsetzung ins bauliche Raumprogramm. Zur Etablierung und Si-

herstellung einer Kostendisziplin ist es zwingend notwendig, dass ein konsequentes Änderungsmanagement durchgeführt und dokumentiert wird. Sämtliche wesentlichen Abweichungen von der ursprünglichen Bestellung werden aufgeführt und begründet sowie Aussagen gemacht, wer (oder was) für eine Projektänderung verantwortlich ist und wie sie finanziert wird. Wie bereits erwähnt, waren die Dokumentation (u.a. Protokolle und Pendenzenliste) ungenügend. Sofern und soweit die verschiedenen Beteiligten überhaupt frühzeitig die Schwierigkeiten erkannt haben, wurde der Zeitpunkt verpasst, zeitgerecht zielführende Korrekturmassnahmen vorzunehmen. Der Projektausschuss hat also auch in finanzieller Hinsicht seine Steuerungsfunktion zu wenig konsequent wahrgenommen. Der Steuerung der Kosten hat vor allem der Investor auch in eigenem Interesse mehr Beachtung zu schenken.

4.7. Zusammenfassende Schlussfolgerung

Das Fehlen eines Projektpflichtenheftes und die fehlende Umsetzung des Feinkonzeptes in ein kreditreifes Bauprojekt sind wesentliche Faktoren, die den Boden für das Scheitern des Bauprojektes gelegt haben. Dazu kommen die mangelhafte Protokollierung und Dokumentation insbesondere auch der Pendenzen. Bei den Projektänderungen fehlte teilweise eine ausdrückliche Genehmigung. Schliesslich hat die mangelhafte Überwachung und Steuerung durch die Controllinginstanzen (Projektausschuss und Projektleiter) in verschiedenen Projektphasen wesentlich zum Scheitern beigetragen.

5. Massnahmen der Baudirektion im Controlling

Die Baudirektion bzw. das Hochbauamt haben erkannt, dass das Projektcontrolling und Berichterstattungswesen verbessert bzw. standardisiert und systematisiert werden muss (siehe Vorlage 4684 a vom 24. Juni 2010, S. 37 ff.).

Auf Grund des seit März 2010 vereinzelt und per Sommer 2011 umfassend eingesetzten und im Baukostenmanagement-System Provis implementierten Projektcontrolling-Tools werden sich künftig die Projektausschuss-Mitglieder einen raschen Überblick über den Projektstatus verschaffen und in der Folge frühzeitig allfällige Kursabweichungen feststellen können: Dies erlaubt ihnen, Massnahmen zu entwickeln sowie zielführende Entscheidungen zu fällen und somit ihre Controlling-Funktion und Verantwortung besser wahrzunehmen.

Ab dem 30. Juni 2011 wird quartalsmässig ein Projektcontrolling-Bericht (PRC-Bericht) erstellt und dem Projektausschuss vorgelegt. Zudem werden die wichtigsten Eckdaten und wesentliche Projektentwicklungen und/oder -änderungen in das BD-Cockpit des Baudirektors eingespeist.

Ein grosser Teil des PRC-Berichtes gibt auch Auskunft über den Stand der erstellten oder noch zu erstellenden Projektbestandteile, seien dies Pläne, Berechnungen, Verträge oder vieles mehr.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass das Projektcontrolling sowie die entsprechende Berichterstattung durch den Projektleiter zu erstellen und von seinen Linienvorgesetzten zu prüfen bzw. zu genehmigen ist. Zudem sind die PRC-Berichte dem Projektausschuss vorzulegen. Dessen Mitglieder haben die Berichterstattung ebenfalls kritisch zu prüfen, abweichende Wahrnehmungen zu melden und die vorgeschlagenen Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin zu beurteilen.

Der Prozess Nr. 331.4 (Projektcontrolling inkl. Risikomanagement) sowie das darin enthaltene Berichterstattungswesen sind das Resultat einer Optimierung der Abläufe im Hochbauamt und existierten in dieser standardisierten und systematischen Form während

des schwierigen Projektverlaufs bis zum Baustopp noch nicht. Tatsächlich lag die diesbezügliche Verantwortung zur Steuerung und Überwachung der Projektziele schon damals beim Hochbauamt sowie beim Projektausschuss als Controllingorgan.

6. Empfehlungen

Auch wenn die Baudirektion das Berichterstattungswesen mit den unter Punkt 5 genannten Massnahmen verbessert hat, sind weitere Massnahmen zu prüfen.

Projektorganisation: Projektabwicklung, Zusammenarbeit, Kommunikation und Informationsfluss

Die Projektabwicklung ist bei einem solchen Projekt sehr komplex. Angesichts der hohen Anzahl involvierter Personen, Amtsstellen und Sitzungen sind die Anforderungen an den Projektleiter sehr hoch.

Die Projektorganisation erscheint eher kompliziert und definitionsbedürftig. Insbesondere der Informationsfluss muss offensichtlich klarer und verbindlicher festgelegt werden (Wer informiert wen wann worüber). Mangelhafte Protokollierung und Dokumentation behindern eine effektive Information und damit auch die Zusammenarbeit.

Schliesslich sind die Bedürfnisse des Nutzers nicht immer identisch mit denjenigen des Investors, was Unklarheiten gegenüber dem Baufachorgan oder den Planern erzeugen kann.

Empfehlung 1: Die Projektabwicklung ist zu vereinfachen und die Schnittstellen sind zu unterstützen bzw. straffer zu führen.

Empfehlung 2: Die Zusammensetzung der einzelnen Projektorganisationseinheiten ist zu überprüfen. Pro Amtsstelle ist nach Möglichkeit höchstens eine Vertreterin oder ein Vertreter und damit eine (alleine) verantwortliche Person in einer Organisationseinheit vertreten.

Empfehlung 3: Nutzer und Investor haben sich vorher untereinander über den Umfang der Bestellung abzusprechen.

Empfehlung 4: Die Sitzungen des Projektteams sind vom Hochbauamt zu leiten. Dieses hat entweder die Sitzungen selber zu protokollieren und zu dokumentieren, oder Protokollierung und Dokumentation sind von allen Sitzungsteilnehmenden umgehend genau zu prüfen und gegebenenfalls unverzüglich zu beanstanden. Die Sitzungsleitung hat dafür zu sorgen, dass die Sitzungen nach standardisierten Traktanden abgehalten und standardisiert dokumentiert und damit ein reibungsloserer Informationsfluss gewährleistet werden.

Projektablauf und Projektänderungen: Definition und Übersetzung der Bestellung in das Bauprojekt und während der Detaillierungsphase

Beim Beschluss des für den Objektkredit zuständigen Organs muss ein Bauprojekt vorliegen, welchem eine in den wesentlichen Punkten festgelegte Bestellung und deren Umsetzung zugrunde liegt.

Eine umfassende formelle Genehmigung der Projektänderungen ist nicht erfolgt. Eine solche ist zur Steuerung eines Projektes jedoch zwingend. Neben gesetzlich zwingenden Änderungen besteht sonst die Gefahr, dass der Investor oder der Nutzer zusätzliche Begehrligkeiten für Änderungen anmelden, die nicht vom Objektkredit gedeckt sind.

Empfehlung 5: Die Eckwerte für das Bauprojekt sind vor der Vorlage zum Objektkredit festzulegen, damit dieser auf einer genügenden Kostenschätzung beruht.

Empfehlung 6: Das Immobilienamt hat darauf zu achten, dass das Projektpflichtenheft effektiv die Projektziele, das betriebliche und bauliche Konzept und die Rahmenbedingungen des Projekts genügend detailliert enthält.

Empfehlung 7: Es ist verstärkt darauf zu achten, dass die Bedürfnisse des Investors/Nutzers während der Erstellung des Bauprojektes und in der Detaillierungsphase im Rahmen des bewilligten Bauprojektes richtig formuliert und durch das Planungsteam richtig umgesetzt werden.

Empfehlung 8: Für Projekte mit besonderen Sicherheitsanforderungen (Justiz, Justizvollzug, Strafverfolgung, Polizei) ist spezialisiertes Know-how in Sicherheitsfragen beizuziehen. Der Regierungsrat hat festzulegen, welche Direktion für den Beizug verantwortlich ist.

Empfehlung 9: Jede Projektänderung ist zu dokumentieren und ein standardisiertes Genehmigungsverfahren hat tatsächlich zur Anwendung zu gelangen.

Controlling und Reporting

Ein standardisiertes Controlling ist wichtig und richtig. Es soll bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt zu Projektbeginn und nicht erst bei der Umsetzung des Bauprojekts einsetzen.

Empfehlung 10: Das Controlling hat bereits zu Beginn des Vorprojektes einzusetzen.

Empfehlung 11: In schwierigen Projektphasen ist das Controlling durch den Projektausschuss zu verstärken.

Empfehlung 12: Der Investor hat sich für das Finanzcontrolling von Beginn an im Projektausschuss einzusetzen.

7. Überprüfung der Umsetzung

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission werden in ihrem Bereich im Lauf der Jahre 2012/2013 prüfen, welche Massnahmen der Regierungsrat an die Hand genommen hat, um die Überwachung und Steuerung von Bauprojekten zu verbessern.

Zürich, 9. Februar 2012

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
 Der Präsident: Claudio Zanetti
 Die Sekretärin: Madeleine Speerli

Im Namen der Finanzkommission
 Der Präsident: Jean-Philippe Pinto
 Die Sekretärin: Evi Didierjean