

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit vom April 2012 bis März 2013

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat / Staatskanzlei:	
1.1 Themenschwerpunkt „Public Corporate Governance“	3
1.2 Zusatzthema „Kommunikation des Regierungsrates und der Direktionen“	5
2. Direktion der Justiz und des Innern:	8
Themenschwerpunkt „IT in der Direktion der Justiz und des Innern“	
3. Sicherheitsdirektion:	11
Themenschwerpunkt „Asylbereich (zusätzliche Abklärungen im Anschluss an den Themenschwerpunkt 2011 / 2012)“	
4. Finanzdirektion:	
4.1 Themenschwerpunkt „Umsetzung Informatikstrategie“	14
4.2 Zusatzthema „Personalmanagement-Strategie“	18
5. Volkswirtschaftsdirektion:	22
Themenschwerpunkt „Amt für Wirtschaft und Arbeit, Bereich Arbeitsbedingungen“	
6. Gesundheitsdirektion:	25
Themenschwerpunkt „PUK / Zentrum für Forensische Psychiatrie“	
7. Bildungsdirektion:	29
Themenschwerpunkt „Privatschulen“	
8. Baudirektion:	32
Themenschwerpunkt „Überprüfung Immobilienmanagement“ (Zwischenbericht)	
9. Schlussbemerkungen	37
10. Organisation der GPK	37

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

Am 26. November 2012 hat der Kantonsrat den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich (PUK BVK) zur Kenntnis genommen, die Untersuchung für abgeschlossen erklärt und die PUK BVK aufgelöst. In ihrem Abschlussbericht vom 11. September 2012 hat die PUK BVK verschiedene Empfehlungen an die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, den Regierungsrat und den Kantonsrat abgegeben. In der Folge hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates am 17. Dezember 2012 die Geschäftsprüfungskommission beauftragt, die Stellungnahmen zu Akteneinsichtsgesuchen zuhanden der Geschäftsleitung zu verfassen, den nachträglichen Briefverkehr zu führen, die Umsetzung der Empfehlungen an den Regierungsrat zu überprüfen, die Umsetzung der Empfehlungen an den Kantonsrat und seine Aufsichtskommissionen in die Wege zu leiten sowie die allfällige Geltendmachung einer Haftungsklage eng mitzuverfolgen. Die Geschäftsprüfungskommission hat der Geschäftsleitung auf Ende Legislatur über diese Nachfolgearbeiten Bericht zu erstatten. Am 10. Januar 2013 hat die Geschäftsprüfungskommission eine Subkommission eingesetzt und sie mit der Vorbereitung der Nachfolgearbeiten und regelmässigen Berichterstattung zuhanden der Geschäftsprüfungskommission beauftragt. In der Zwischenzeit hat die Subkommission ihre Arbeit aufgenommen und der Geschäftsprüfungskommission eine erste Stellungnahme zu einem Akteneinsichtsgesuch zur Genehmigung vorgelegt. Bis zu den Sommerferien will sie zudem der Geschäftsprüfungskommission einen Vorschlag unterbreiten, wie der Wissenstransfer über den Legislaturwechsel gesichert und die Schnittstellen zwischen den Aufsichtskommissionen definiert werden könnten.

Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt zudem die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Die Subkommission 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 21. März 2013). Die Subkommissionen 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 2012/2013.

In den letzten Jahren hatten die Aufsichtskommissionen vermehrten Bedarf nach vertiefteren Untersuchungen im Bereich der Oberaufsicht, der durch ausserordentliche Vorkommnisse oder durch die Gewichtigkeit bestimmter Themen ausgelöst worden war. Die Geschäftsleitung hat deshalb am 20. April 2012 zur Stärkung der Oberaufsicht die Stelle „Rechtskonsultantin für Oberaufsichtsfragen“ geschaffen und per 1. Januar 2013 mit Katrin Meyer besetzt. Gemäss Beschluss der Präsidenten der Aufsichtskommissionen vom 17. Dezember 2012 hat die Rechtskonsultantin die neu eingesetzte gemeinsame Subkommission der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission bei der ersten vertieften Untersuchung „Submissionswesen der kantonalen Verwaltung“ zu unterstützen. Über die Arbeit dieser Subkommission wird zu einem späteren Zeitpunkt Bericht erstattet. Je nach Auslastung wirkt die Rechtskonsultantin neben dieser Arbeit in weiteren Subkommissionen und Arbeitsgruppen mit.

1. Regierungsrat / Staatskanzlei:

1.1 Themenschwerpunkt „Public Corporate Governance“

Public Corporate Governance (PCG) beinhaltet die Steuerung und Kontrolle von verselbstständigten Einheiten, die Kantonsaufgaben wahrnehmen und an denen der Kanton beteiligt ist. Der Regierungsrat befasst sich seit einigen Jahren mit diesem Thema. Im Jahr 2009 hatte er eine Auslegeordnung vorgenommen und den Nutzen und mögliche Gegenstände eines Berichts zur PCG erörtert. Danach beauftragte er die Staatskanzlei, ihm im Sommer 2010 einen Antrag für ein Projekt zur Bearbeitung der offenen Fragen vorzulegen. Infolge knapper vorhandener interner personeller Ressourcen kam es zu Projektverzögerungen. Basierend auf dem Antrag der Staatskanzlei beschloss der Regierungsrat schliesslich mit RRB Nr. 1352 vom 9. November 2011, ein Projekt PCG durchzuführen. Die Projektleitung wird durch die Staatskanzlei, Abteilung Regierungscontrolling wahrgenommen. Weiter setzte der Regierungsrat ein Projektteam ein, in dem alle Direktionen vertreten sind.

Projektverlauf

Der Regierungsrat befasste sich 2012 verschiedentlich mit dem Projekt PCG. In einer ersten Phase erstellte das Projektteam einen Textentwurf zur Beantwortung der offenen Fragen, den der Regierungsrat im Mai 2012 zur Kenntnis nahm. In einer zweiten Phase führte die Staatskanzlei bei den zuständigen Direktionen eine Bestandesaufnahme zur Corporate Governance der bestehenden verselbstständigten Einheiten des Kantons durch. Darin musste dargestellt werden, wie die Führung und Kontrolle dieser Einheiten im Vergleich zu den Vorgaben gemäss Textentwurf erfolgen. Weiter war zu prüfen, ob sich der Kanton bei Anwendung dieser Vorgaben neu an bestehenden Organisationen beteiligen müsste. In einer dritten Phase erarbeitete die Staatskanzlei eine Übersicht über die Unterschiede zwischen der bestehenden Corporate Governance und den Anforderungen gemäss Textentwurf.

In einer vierten Phase erteilte der Regierungsrat im September 2012 der Staatskanzlei den Auftrag, den Textentwurf verschiedenen Experten zur Zweitmeinung und der Finanzkontrolle zur Stellungnahme vorzulegen. Ursprünglich hatte der Regierungsrat geplant, in einem internen Bericht lediglich einzelne offene Fragen der PCG zu klären. Die Diskussionen mit den Experten und der Finanzkontrolle führten jedoch dazu, dass die vorgesehenen Klärungen in einen Gesamtzusammenhang gestellt und zu eigentlichen PCG-Richtlinien des Regierungsrates weiterentwickelt werden müssen. Diese sind danach als verwaltungsverbindliche Vorgabe mit allgemeinen Regeln und verbindlichen Kriterien zu verwenden. Gemäss Regierungsrat kann die Umsetzung durch die Verwaltung nur so sichergestellt und dem seitens des Kantonsrates und der Öffentlichkeit beste-

henden Interesse am PCG-Konzept des Kantons genügt werden. Die Richtlinien sollen bis im Herbst 2013 vorliegen und die Grundsätze zur Regelung der verschiedenen verselbstständigten Einheiten vorgeben. Zudem wird eine Übersicht über die bestehende Regelung der PCG des Kantons in den massgebenden Spezialgesetzen vorangestellt. In diesen Erlassen kann der Kantonsrat hinsichtlich Ziele und Anforderungen bereits gewisse Vorgaben machen.

Viele verselbstständigte Einheiten haben einen historischen Hintergrund, was im konkreten Fall gemäss Staatsschreiber die systematische Beurteilung schwierig gestalten kann. Es stelle sich die Frage, in welchen Fällen Ausnahmeregelungen sinnvoll sind. Systematisierung bedeute nicht Vereinheitlichung in jedem Fall. Der systematische Ansatz bringe eine Gesamtbetrachtung über alle verselbstständigten Einheiten aufgrund gleicher Kriterien und führe zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der PCG. Die Beurteilung im konkreten Einzelfall könne aber nicht losgelöst vom jeweiligen politischen Ist-Zustand vorgenommen werden.

Die Folgearbeiten und die Art der Umsetzung hat der Regierungsrat bei Verabschiedung der Richtlinien im Herbst 2013 zu beschliessen. Bei den verselbstständigten Einheiten ist insbesondere zu untersuchen, ob im konkreten Fall aufgrund der Richtlinien ein Anpassungsbedarf besteht. Denkbar ist, dass gesetzliche Änderungen oder neue Rechtserlasse notwendig sind.

Inhalt der Richtlinien

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich im Januar 2013 über die wichtigsten Inhalte der PCG-Richtlinien informieren. Dieser Zwischenbericht war gemäss Regierungsrat als „Werkstattbericht“ zu verstehen. Der Regierungsrat beabsichtigt, die Richtlinien im Herbst 2013 zu verabschieden und danach zu veröffentlichen. Die Geschäftsprüfungskommission verzichtet deshalb in ihrem Bericht auf weitere Ausführungen zum Inhalt der Richtlinien.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung führte die Geschäftsprüfungskommission einerseits in das seit einigen Jahren aktuelle Thema PCG ein, andererseits zeigte sie auf, mit welcher Organisation und welchen Instrumenten der Regierungsrat die Ziele von PCG erreichen will. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst den systematischen Ansatz, der dazu gewählt wurde. Sie geht davon aus, dass die PCG-Richtlinien in der Regel bei den einzelnen verselbstständigten Einheiten eingehalten und Abweichungen nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden. Der Geschäftsprüfungskommission ist aber bewusst, dass die Politik bei solchen Entscheiden Einfluss nehmen wird.

Die Geschäftsprüfungskommission ersucht den Regierungsrat um Zustellung der PCG-Richtlinien, sobald er diese im Herbst 2013 verabschiedet hat. Danach wird sich die Geschäftsprüfungskommission zu gegebener Zeit über die weiteren Folgearbeiten und insbesondere über die Auswirkungen der Richtlinien auf die verselbstständigten Einheiten orientieren lassen. Aktuellen Handlungsbedarf ortet die Geschäftsprüfungskommission bei der Abraxas Informatik AG, an welcher der Kanton zu 50% beteiligt ist. Gemäss der im Regierungsratsbeschluss vom 16. April 2008 festgehaltenen Eigentümerstrategie sollte die finanzielle Beteiligung verringert und ein späterer Verkauf geprüft werden. Der Medienmitteilung vom 8. November 2012 ist zu entnehmen, dass der Kanton Zürich nach wie vor 50% der Aktien besitzt und der geplante Verkauf nicht zustande gekommen ist. Demnach ist die Eigentümerstrategie zu überprüfen und anzupassen. Der Regierungsrat hat einen entsprechenden Auftrag erteilt.

Schliesslich stellt die Geschäftsprüfungskommission fest, dass es im Projektverlauf zu Verzögerungen gekommen ist. Mit ein Grund dafür könnte die Komplexität der Fragestellung sein. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass die weitere Terminplanung eingehalten wird, die PCG-Richtlinien im Herbst 2013 vorliegen und die Folgearbeiten zügig an die Hand genommen werden.

1.2 Zusatzthema „Kommunikation des Regierungsrates und der Direktionen“

Aufgabenteilung und Zusammenarbeit des Regierungsrates und der Direktionen

Die Kantonsverfassung regelt, dass jede Person Zugang zu amtlichen Dokumenten hat und dass die Behörden von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit informieren, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegen stehen. Diesem verfassungsmässigen Grundsatz nachkommend informiert der Regierungsrat aktiv über seine Tätigkeiten, die von öffentlichem Interesse sind. Ziel ist es, Transparenz zu schaffen, der Bevölkerung das Handeln der Behörden näher zu bringen und Verständnis für getroffene Entscheide zu wecken. Auf Propaganda wird verzichtet. Die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates, die bei der Staatskanzlei angesiedelt ist und von der Regierungssprecherin geleitet wird, unterstützt die Kollegialbehörde und koordiniert deren Öffentlichkeitsarbeit. Politisch gewichtige Themen werden von den Mitgliedern des Regierungsrates an Medienkonferenzen erläutert. Zu ausgewählten Entscheiden des Regierungsrates kann die Regierungssprecherin solche leiten. Zudem werden zu allen wesentlichen Beschlüssen Medienmitteilungen publiziert.

Demgegenüber sind die Direktionen zuständig und verantwortlich für die Kommunikation über Themen und Geschäfte aus ihrem Zuständigkeitsbereich. Sie bezeichnen ihre Informationsbeauftragten und regeln die Informationsaufgaben ihrer Amtsstellen. Die Informationsbeauftragten arbeiten eng mit der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates zusammen. Die Konferenz der Informationsbeauftragten trifft sich fünf bis sechs Mal pro Jahr. Sie befasst sich mit Themen aus dem Informationsbereich, dem Intranet und der mittelfristigen Planung und Koordination der Information. Die Regierungssprecherin führt den Vorsitz.

Bei direktionsübergreifenden Aufgaben wird die Kommunikation fallweise geregelt. Generelle Regelungen für die direktionsübergreifende Kommunikation gibt es nicht. In der Regel bestimmt der Regierungsrat die federführende Direktion. Diese legt danach Strategie, Ziel und Massnahmen für die Kommunikation schriftlich fest. Die Zusammenarbeit wird von allen Beteiligten als professionell und lösungsorientiert bezeichnet. Doppelspurigkeiten könnten weitgehend vermieden werden.

Interne und externe Kommunikation der Direktionen

Die Kommunikationsaufgaben werden in jeder Direktion in verschiedener Ausprägung und in unterschiedlichen Organisationsformen wahrgenommen. Die Geschäftsprüfungskommission liess sich dies an den Beispielen der Gesundheitsdirektion und der Baudirektion aufzeigen.

Gesundheitsdirektion

Die Kommunikation ist in der Organisationsverordnung und der Kommunikationsstrategie der Gesundheitsdirektion näher geregelt. Die Abteilung Kommunikation hat die interne und externe Kommunikation sicherzustellen. Die Kommunikationsbeauftragten sind zuständig für die Medienarbeit, für die Kommunikation des Direktionsvorstehers und weiterer Exponenten der Direktion, für die Information der Mitarbeitenden, für das Internet und Intranet, für die Koordination und Beratung der Ämter und Betriebe sowie

für das Corporate Design. Die Abteilung ist im Generalsekretariat angesiedelt und besteht aus zwei Mitarbeitenden zu je 100 Stellenprozent. Diese sorgen selber für ihre gegenseitige Stellvertretung. Gemeinsam stellen sie an 365 Tagen im Jahr und 24 Stunden am Tag die Medienarbeit der Gesundheitsdirektion sicher. Der Direktionsvorsteher und der Generalsekretär werden jeden Abend über alle Medienanfragen und -auskünfte orientiert. 2011 bearbeitete die Kommunikationsabteilung rund 350 Medienanfragen, erstellte 50 Medienmitteilungen und war an sieben Medienkonferenzen beteiligt.

Zu Sachverhalten von grosser politischer Tragweite orientiert der Direktionsvorsteher die Medien zusammen mit dem Generalsekretär und der Kommunikationsabteilung. In den Ämtern und Betrieben der Gesundheitsdirektion ist die Kommunikationstätigkeit grundsätzlich Bestandteil der Führungsaufgabe. Die Leitenden dieser Verwaltungseinheiten nehmen zu Fachfragen in ihrem Zuständigkeitsbereich gegenüber den Medien Stellung. Angesichts der Grösse und Bedeutung der Psychiatrischen Kliniken haben diese einen Mitarbeitenden im Rahmen des Stellenbeschriebes auch für Kommunikationsaufgaben bezeichnet.

Der Personalaufwand der Abteilung Kommunikation betrug in den Jahren 2009 bis und mit 2011 insgesamt rund Fr. 800'000 ohne Lohnneben- und Arbeitsplatzkosten. Der Sachaufwand inklusive Dienstleistungen Dritter steht jeweils in direktem Zusammenhang mit einzelnen Projekten. Eine Kostenabgrenzung unter dem Titel Kommunikation innerhalb des Projekts ist gemäss Gesundheitsdirektion aber nur schwierig möglich. So erfüllt beispielsweise die Publikumsbroschüre des Veterinäramtes zum Umgang mit Hunden eine kommunikative Aufgabe, gründet indes im gesetzlichen Auftrag der Prävention im Rahmen des kantonalen Hundegesetzes.

Baudirektion

Auch in der Baudirektion wird die Kommunikation in deren Organisationsverordnung geregelt. 2012 hat die Geschäftsleitung zudem die Kommunikationsziele und die Kommunikationsstrategie festgelegt. Die Kommunikationsabteilung ist als Abteilung des Generalsekretariates für die kommunikativen Belange der sechs Ämter zuständig. In diesem Rahmen hat sie beispielsweise die Mitarbeitenden zu informieren, Projekte kommunikativ zu begleiten, Informationsveranstaltungen zu organisieren oder Reden und Referate des Direktionsvorstehers zu verfassen. Neben dem Leiter der Kommunikationsabteilung sind sieben weitere Mitarbeitende beschäftigt: drei Kommunikationsbeauftragte für die Ämter der Baudirektion, ein Redaktor, eine Assistentin Kommunikation, ein Desktop-Publisher sowie eine Sekretärin. Insgesamt verfügt die Kommunikationsabteilung über 760 Stellenprozent.

Die Baudirektion ist hinsichtlich ihrer Aufgaben und Fachgebiete eine grosse Direktion. Aufgrund ihrer stark operativen Tätigkeit steht sie regelmässig im öffentlichen und medialen Interesse. Jährlich hat sie durchschnittlich mehr als 1'200 Medienanfragen zu bearbeiten. Für Medienschaffende ist sie während 365 Tagen rund um die Uhr erreichbar.

Einzig der Strickhof ist selbstständig für seine Kommunikation zuständig. Er beschäftigt zwei Mitarbeitende, die sich im Umfang von je 30 Stellenprozent mit Kommunikationsaufgaben befassen. Als Kompetenzzentrum für Bildung und Dienstleistungen in der Land- und Ernährungswirtschaft hat er ein sehr spezifisches Zielpublikum. Die Zusammenarbeit mit der Kommunikationsabteilung der Baudirektion wird jeweils im Bedarfsfall individuell geregelt und zweckmässig abgewickelt.

Aus Sicht der Baudirektion hat sich die zentralisierte Kommunikationsabteilung bewährt. Sie ermöglicht eine direktionsweite Übersicht über alle Medienanfragen und Kommunikationstätigkeiten. Die Ressourcen können bei Engpässen gebündelt werden.

Die Stellvertretung und die Erreichbarkeit rund um die Uhr sind garantiert und der Knowhow-Transfer gewährleistet.

Der Personalaufwand ohne Lohnneben- und Arbeitsplatzkosten betrug von 2009 bis und mit 2011 insgesamt Fr. 2'715'000. Der Aufwand für Dienstleistungen Dritter belief sich in dieser Zeit auf Fr. 286'000.

Kommunikationsmittel / -instrumente

Als häufigstes Kommunikationsmittel wird die Medienmitteilung eingesetzt: 2011 verschickte die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates 336 Medienmitteilungen. Im gleichen Jahr organisierte sie insgesamt 58 Medienkonferenzen zu besonders gewichtigen Themen. Bei Geschäften aus den Verhandlungen des Regierungsrates wird die Medienkonferenz gefilmt und live im Internet gestreamt. Der Newsletter kann von Interessierten individuell abonniert werden.

Seit März 2011 werden durch die Kommunikationsabteilung Twitter und Facebook sowie ein Grundangebot im Internet in englischer und französischer Sprache bewirtschaftet. Der Regierungsrat will so dem neuen Informationsverhalten der Bevölkerung Rechnung tragen. Das Pilotjahr habe gezeigt, dass sich die Angebote auf Twitter und Facebook bewähren. Sie sollen nach einem überarbeiteten Konzept weitergeführt werden.

Aus Sicht der Gesundheits- und der Baudirektion ist das Internet mit den Direktions- und Ämter-Websites das wichtigste elektronische Kommunikationsinstrument. Mit ihm werden der interessierten Öffentlichkeit eine sinnvolle Übersicht und weiterführende Informationen zur Verfügung gestellt. Sowohl die Gesundheits- als auch die Baudirektion haben während der Pilotphase erste Erfahrungen im Umgang mit Twitter und Facebook gesammelt. Beide wollen ein direktionsspezifisches Social-Media-Angebot prüfen. Zusätzliche Stellenprozente werden mit einem solchen Angebot nicht ausgelöst. Mit diesem Instrument soll hauptsächlich auf öffentliche Dokumente auf den Websites der Direktionen hingewiesen werden. Interaktivität steht dabei nicht im Vordergrund.

Resultate und Auswertung der Kommunikation

Der Regierungsrat liess 2010 eine Evaluation zu seinen Kommunikationsleistungen durchführen. Daraus ergibt sich, dass die Zufriedenheit der Stakeholder mit der Informations- und Kommunikationsleistung des Regierungsrates und der Direktionen insgesamt gut ist. In Teilaspekten zeigt die Befragung Verbesserungspotenzial. So wird der Regierungsrat zu wenig als Gesamtgremium wahrgenommen. Erhöhtes Augenmerk sollte auf mehr Volksnähe gelegt werden. Weiter besteht der Wunsch, dass die Prozesse der Regierungstätigkeit verständlicher gemacht und klarere Stellungnahmen abgegeben werden. Aufgrund der Ergebnisse der Befragung ist der Regierungsrat zudem im Fernsehen, teilweise auch im Radio zu wenig präsent.

Nach Auswertung der Evaluation ergänzte der Regierungsrat seine Leitlinien zur Information und Kommunikation mit folgenden Zielen: „Gesamtbevölkerung vermehrt ansprechen“ sowie „Grössere Verbreitung kantonaler Themen“. Zudem beschloss der Regierungsrat einen Pilotbetrieb mit Social-Media-Angeboten.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich bereits im Geschäftsjahr 2009/2010 mit der Kommunikation des Regierungsrates. Vorliegend standen die Kommunikation der Direktionen und deren Zusammenarbeit im Vordergrund.

Die Geschäftsprüfungskommission kommt zum Schluss, dass der Regierungsrat und die Direktionen zurückhaltend und pragmatisch kommunizieren. Angesichts der vielfältigen Aufgaben, welche die Kommunikationsbeauftragten wahrzunehmen haben, scheinen die personellen Ressourcen angemessen zu sein. Positiv nimmt die Geschäfts-

prüfungskommission zur Kenntnis, dass die direktionsübergreifende Zusammenarbeit im Bereich Kommunikation von den Beteiligten als gut bezeichnet wird.

Die Angebote im Bereich Social-Media werden in der Geschäftsprüfungskommission mehrheitlich skeptisch betrachtet. Keine Bedenken hat sie, falls mit dieser neuen Kommunikationsform hauptsächlich auf Informationsunterlagen auf den Direktions-Websites verwiesen wird. Auf interaktive Diskussionen sollte jedoch verzichtet werden.

2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „IT in der Direktion der Justiz und des Innern“ Informatikstrategie und Reglement der Direktion der Justiz und des Innern

Die Informatik hat in der Direktion der Justiz und des Innern einen hohen Stellenwert, was mit dem Thema Sicherheit zusammenhängt. Es besteht eine zentral ausgerichtete Organisation: auf dezentrale Informatikeinheiten wird verzichtet und die Gesamt-IT-Kosten werden in einer zentralen Kostenstelle transparent dargestellt.

Die Arbeitsplätze sind standardisiert mit einheitlicher Soft- und Hardware, was zu einem kostengünstigen Betrieb führt. Es existieren rund 1'850 IT-Arbeitsplätze. Abweichungen von den Standardlösungen kommen nur im Bereich der Fachapplikationen vor. Die Mitarbeitenden bekommen für ihre Arbeitsplätze nur das, was sie zur Erfüllung ihrer Kernaufgaben wirklich brauchen. Auf „nice-to-have“-Anwendungen wird verzichtet. Innerhalb der Direktionen wendet die Direktion der Justiz und des Innern im Verhältnis am wenigsten finanzielle Mittel pro IT-Arbeitsplatz auf (Basisarbeitsplatzkosten).

Das Qualitätsmanagement umfasst nicht nur die Informatik an sich, sondern es beginnt bereits bei der Einstellung von neuen Mitarbeitenden. Für die ISO-Zertifizierung wird ein relativ hoher Aufwand betrieben, welcher sich aber mit Blick auf die Prozesse im Sicherheitsumfeld rechtfertigt. Der Sicherheit wird höchste Aufmerksamkeit geschenkt. So werden alle eidgenössischen und kantonalen Vorschriften erfüllt. Im Umfeld „Public Key Infrastruktur“ bestehen zudem Zusatzvorgaben und spezielle Schulungen für die Mitarbeitenden.

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zudem strategische Dienstleisterin im Datenaustausch zwischen Kanton, Bund und Gemeinden.

Die Strategie ist für die Amts- und Fachstellen der Direktion der Justiz und des Innern verbindlich. Sonderregelungen bedürfen einer ausdrücklichen Genehmigung des Leiters Logistik, Finanzen und Controlling. Eine solche wurde dem Statistischen Amt erteilt: So sind einige unverschlüsselte Laptop-Arbeitsplätze für interne und Behörden-Schulung im Bereich Wahlen und Abstimmungen sowie ein spezielles Gerät für Projekte zugelassen. Diese Geräte können jedoch nur ausserhalb des Direktions-Netzwerkes betrieben werden.

Die IT-Strategie und das Reglement werden laufend überprüft und grundsätzlich alle zwei Jahre den neuen Gegebenheiten angepasst. Die neusten Versionen datieren vom 14. Februar 2012.

Datenschutz und Informatiksicherheit

Die Direktion der Justiz und des Innern betreibt seit 1996 eine Public Key Infrastruktur: Alle Clients sind geschützt und die Daten chiffriert. Es besteht ein Zugriffsschutz auf die Geräte und der Betrieb wird laufend überwacht. Bei Datenübermittlungen kommen spezielle Verbindungen zum Einsatz. Für den Verkehr mit der Kantonspolizei und für den Zugriff auf Bundesapplikationen braucht es Chipkarten, die mit entsprechen-

den Zertifikaten ausgerüstet sind. Beim Aufstarten des Geräts wird zuerst verifiziert, ob das Gerät berechtigt ist, im Direktions-Netzwerk aktiv zu werden.

Die Mitarbeitenden der IT-Abteilung werden sicherheitsüberprüft. Alle Mitarbeitenden der Direktion, die Zugriff auf einen IT-Arbeitsplatz haben, werden in einem Grundkurs geschult und unterzeichnen die Sicherheitsweisungen. Die persönliche Chipkarte wird im Rahmen des Anstellungsprozesses gegen Unterschrift abgegeben. Die Mitarbeitenden können nur mit dieser Karte, die zugleich auch Personalausweis ist, auf ihren IT-Arbeitsplatz und ihre Daten zugreifen. Den Ämtern und Betrieben wurde im Rahmen ihrer Anforderungen für bestimmte Mitarbeitende eine sichere Home-Office-Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Es sind rund 150 Mitarbeitende die Teilzeit im Home-Office-Bereich arbeiten.

Spezielle Aufgaben im IT-Bereich der Direktion der Justiz und des Innern

Rechtsinformationssystem

Die Direktion betreibt ein sogenanntes Rechtsinformationssystem (RIS). Dieses umfasst die Bereiche Strafuntersuchung Erwachsene, Jugendliche, das Amt für Justizvollzug, die Opferhilfe, das Generalsekretariat, das Gemeindeamt und künftig auch das Staatsarchiv.

Im System werden alle Geschäftsfälle der Untersuchungsbehörden erfasst, verwaltet und an die nachgelagerten Stellen zur Weiterbearbeitung übergeben. Das System umfasst einen zentralen und absolut neutralen Personenstamm. Alle Personen im Zusammenhang mit einem Verfahren werden wertungsneutral erfasst. An diese Personen werden Geschäfte aus dem Strafuntersuchungsbereich angeknüpft. Mit Blick auf den Datenschutz ist jedoch keine übergreifende Sicht möglich. Einzelnen Mitarbeitenden kann die Berechtigung erteilt werden, um in einem komplexen Fall den Überblick zu erhalten.

Es existieren rund 1'250 Arbeitsplätze mit dieser Applikation in den Bereichen Untersuchungsführung, Anklageerhebung, Übermittlung an die Gerichte und Rückmeldungen von den Gerichten ans Amt für Justizvollzug. Gegenwärtig werden das RIS ausgebaut und die Einsatz- und Informationsmöglichkeiten erweitert.

Service Center Lotus Notes und PKI

Das Service Center Lotus Notes bietet seine Dienste seit 2008 an. Im Rahmen einer Ausschreibung des Kantonalen IT-Teams (KITT) hat der Regierungsrat nach einer Überprüfung des Angebots durch die Finanzkontrolle der Direktion der Justiz und des Innern den Auftrag zum Betrieb von Lotus Notes übertragen. Alle Direktionen mit ihren Mailbriefkästen und Datenbanken, die Staatskanzlei mit den Regierungsratsdatenbanken, der Datenschutzbeauftragte und selbstständige Anstalten sind an diesem System angeschlossen. Als Ergänzung wird auf dieser Plattform auch eine sichere elektronische Post mittels E-Mail zwischen Bürgerinnen, Bürgern und Amtsstellen des Kantons angeboten. Die Dienstleistung umfasst rund 5'800 Mailbriefkästen und rund 600 Datenbanken.

Der Betrieb des Service Centers PKI des Kantons für PKI-Sicherheitslösungen mittels Chipkarten umfasst interne Zertifikate sowie BIT und Swisscom-Zertifikate auf einer einzigen Chipkarte. Diese Dienste werden gegenwärtig für die eigene Direktion und die Sicherheitsdirektion (Kantonspolizei, Migrationsamt, Generalsekretariat, Amt für Militär und Zivilschutz) angeboten. Auch Gemeinden des Kantons Zürich profitieren vom Service Center PKI, welches die Schnittstellen zum Bund gewährleistet. Zudem werden vom Service Center die Personalausweise für die eigene Direktion und die Baudirektion hergestellt.

Gerichte des Kantons Zürich und selbstständige Anstalten

Die IT-Umgebungen des Steuerrekurs-, des Baurekurs- und des Verwaltungsgerichts sowie der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich werden auf deren Wunsch von der IT-Abteilung der Direktion der Justiz und des Innern betreut, da die Dienstleistungen, das gute Kosten-/Leistungsverhältnis und die integrierte PKI-Sicherheitslösung der Direktion deren Bedürfnisse am besten abdecken würden.

Hochsicherheitsrechenzentrum

Die Direktion der Justiz und des Innern betreibt im Bezirksgebäude Zürich seit rund 20 Jahren ein Hochsicherheitsrechenzentrum gemäss ISV Stufe 3. Es umfasst alle IT-Aktivitäten der Direktions-Server und Hauptsysteme, Roboteranlagen für die Datensicherung und spezielle Systeme im e-Voting-Bereich. Weiter gehören dazu chiffrierte Datenübermittlungsmöglichkeiten (SiDAP-SEDEX) für Bund und Gemeinden sowie der Betrieb der Notes Server für das Service Center Lotus Notes. Gemäss Direktion der Justiz und des Innern könnten den anderen Direktionen Serverdienste oder Speicherplatz im Hosting- oder Housing-Verfahren angeboten werden, was bis jetzt aber noch nicht genutzt wurde.

Die Sicherheit des Standortes ist durch bauliche Massnahmen gewährleistet, verbunden mit entsprechenden technischen Sicherheits-Anlagen, Zutritts-Kontrollsystemen und beaufsichtigten sowie protokollierten Zugriffen auf Systeme und Applikationen. Die wichtigsten Applikationen sind aufgrund einer Risikoanalyse der IT-Abteilung an einem zweiten Standort – im Staatsarchiv – gesichert. Gemäss Direktion ist die zentrale Verwaltung der Systeme und Anlagen sicherheitsmässig erforderlich. Zudem könnten die Applikationen über die konsequente Virtualisierung der Server effizient, zentral, ausfallsicher und kostengünstig betrieben werden.

Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und dem Kantonalen IT-Team

Die Zusammenarbeit erfolgt auf der Basis der KITT-Verordnung und des Reglements. Obwohl die Vielzahl von unterschiedlichen Kerngeschäften in den Ämtern und Bereichen der Direktionen den Einsatz unterschiedlicher Lösungen erforderlich macht, ist im Bereich der einheitlichen Basisinfrastruktur und der gemeinsam genutzten Dienste die Zusammenarbeit zwischen den KITT-Direktionsdelegierten gemäss Direktion der Justiz und des Innern sehr gut. Fehlende Kapazitäten in der KITT-Geschäftsstelle führten zuweilen dazu, dass zentrale Projekte nur verzögert umgesetzt werden könnten. So stünden für die Projektleitung für direktionsübergreifende Projekte lediglich 150 Stellenprozent zur Verfügung.

Zusammenarbeit mit externen IT-Partnern

Kernfunktionen im IT-Bereich mit Datenzugriffsmöglichkeiten – beispielsweise Betrieb Server, IT-Clients, Betrieb und Betreuung Applikationen – werden nicht an externe Dienstleister vergeben. Dazu gehören auch alle Sicherheitssysteme. Hingegen werden periodische Rollout-Arbeiten (alle Geräte in der Direktion werden zum gleichen Zeitpunkt ersetzt), Druckerbetreuung, Netzwerkdienstleistungen, Applikationsentwicklungen stets ausgeschrieben. Dabei erfüllen die Partner die Vorschriften zur Sicherheit und ihre Mitarbeitenden und die Arbeiten werden laufend durch internes Personal überwacht und überprüft.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Direktion der Justiz und des Innern hat es verstanden, die Geschäftsprüfungskommission in ein komplexes Fachthema verständlich einzuführen und dessen wichtige Bedeutung – insbesondere hinsichtlich Sicherheit – aufzuzeigen. Die Geschäftsprüfungs-

kommission hat den Eindruck erhalten, dass der IT-Bereich straff und kostenbewusst geführt wird. Sie begrüsst die zentrale Organisation und die über die ganze Direktion standardisierten Arbeitsplätze, was zu einem kostengünstigeren Betrieb führt. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass die Direktion der Justiz und des Innern mit diesem Regime die tiefsten IT-Kosten pro Arbeitsplatz gegenüber den anderen Direktionen ausweist.

Die Zusammenarbeit mit anderen Direktionen und mit dem KITT scheint gut zu laufen. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist diese Zusammenarbeit weiter auszubauen und zusätzliche Direktionen sind einzubeziehen. Beispielsweise sollte der Speicherplatz im Hochsicherheitsrechenzentrum auch von anderen Direktionen genutzt werden.

Der Informatiksicherheit wird in der Direktion der Justiz und des Innern grosses Gewicht gegeben, was von der Geschäftsprüfungskommission begrüsst wird angesichts der besonderen Daten, die bearbeitet werden. Die Geschäftsprüfungskommission weist jedoch darauf hin, dass strenge Vorschriften für die Datensicherheit nicht genügen. Entscheidend ist deren Einhaltung durch die Mitarbeitenden und die damit verbundene Kontrolle.

Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission beim KITT. Fehlende Kapazitäten in der KITT-Geschäftsstelle dürfen nicht dazu führen, dass zentrale Projekte und damit letztendlich effiziente Lösungen verzögert werden. Gerade mit Blick auf die Kosten empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, die personellen Kapazitäten bei der KITT-Geschäftsstelle nochmals zu überprüfen. Sie ist sich aber bewusst, dass diese Empfehlung nicht an die Direktion der Justiz und des Innern, sondern an die Finanzdirektion bzw. den Regierungsrat zu richten ist.

3. Sicherheitsdirektion:

Themenschwerpunkt „Asylbereich (zusätzliche Abklärungen im Anschluss an den Themenschwerpunkt 2011 / 2012)“

Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich bereits im letzten Jahr mit dem Asylbereich. Sie liess sich an einer Veranstaltung im Durchgangszentrum Sonnenbühl über die Grundlagen, das Asylverfahren, die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren und die Unterbringung im Kanton Zürich informieren (siehe GPK-Tätigkeitsbericht 2011/2012, KR-Nr. 80/2012). Die diesjährige Veranstaltung, die mit einer Besichtigung der Notunterkunft Uster in der unterirdischen Zivilschutzanlage verbunden war, baut auf diesen Grundlagen auf. Im Zentrum standen aktuelle Fragen im Asylbereich.

Notunterkünfte

In den Notunterkünften werden Personen untergebracht, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt worden ist bzw. auf deren Asylgesuch gar nicht eingetreten und für welche eine Ausreisefrist angesetzt wurde.

Mehr als die Hälfte der Nothilfebeziehenden hält sich weniger als zwei Jahre in den Notunterkünften auf (Medianwert), 80 % weniger als fünf Jahre und 95 % weniger als zehn Jahre. Nach zwölf Monaten Aufenthalt geht die Anzahl der Nothilfebeziehenden deutlich zurück, eine weitere markante Abnahme ist nach drei Jahren feststellbar.

Das Zusammenleben in den Notunterkünften wird durch eine Hausordnung geregelt. Bei Verletzung der Hausordnung ordnet der Betreiber der Unterkunft eine Massnahme an. Diese kann beispielsweise in einer Kürzung der Unterstützungsleistungen oder

in einem Antrag auf Umplatzierung in eine andere Unterkunft bestehen. Im äussersten Fall kann dem Asylsuchenden auch ein Hausverbot erteilt werden.

Der Unterschied zwischen einem Durchgangszentrum und einer Notunterkunft kann folgendermassen umschrieben werden: In einem Durchgangszentrum werden die Asylsuchenden auf das Leben in der Schweiz vorbereitet (beispielsweise mit Sprachkursen und Beschäftigungsmöglichkeiten) während in den Notunterkünften keine integrativen Angebote bestehen, da man dort das Verbleiben in der Schweiz nicht noch fördern will. Das eigentliche Zusammenleben der verschiedenen Kulturen und Sprachen verläuft aber in beiden Unterkünften mehrheitlich friedlich. In Durchgangszentren halten sich meist mehr Kinder auf, was eine friedliche Stimmung noch fördert. Bei drohenden Konflikten stehen erfahrene Betreuer und Betreuerinnen bereit. Kommt es doch einmal zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung, wird unverzüglich die Polizei alarmiert.

Die Arbeitsbedingungen und die Belastungssituation der Mitarbeitenden sind in den Durchgangszentren und den Notunterkünften in etwa vergleichbar. Es ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe und die Betreuungsarbeit erfolgt als Verbundaufgabe, an welcher die Betreiberorganisationen, das Kantonale Sozialamt, die Bildungsdirektion, die Polizei aber auch aussenstehende Fachpersonen wie Ärzte beteiligt sind.

Renitente und kriminelle Asylsuchende

Die Zusammenarbeit zwischen Kantonalem Sozialamt, Migrationsamt und Kantonspolizei bei Fällen von renitenten und kriminellen Asylbewerbern verläuft im Gegensatz zu früheren Jahren gemäss Sicherheitsdirektion sehr eng und gut. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass sich die beteiligten Akteure seit Jahren gut kennen. Durch den regelmässigen persönlichen Austausch der Beteiligten können Problemstellungen bereits im Vorfeld angegangen und gelöst werden. Optimierungen finden daher laufend statt. Ein Datenaustausch findet in unterschiedlichem Umfang insbesondere bei Ein- oder Ausgrenzungen sowie bei der Beanspruchung von Nothilfe statt.

Bei der Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Asylsuchenden wird seit mehreren Monaten die Ein- bzw. Ausgrenzung forciert. Dies bedeutet, dass eine Person eine bestimmte Gemeinde oder einen Stadtkreis nicht verlassen oder einen bestimmten Bereich nicht betreten darf. Man hat beispielsweise festgestellt, dass die Delinquenten fast nie in der Gemeinde Einbruchdiebstähle verüben, in der sie auch untergebracht sind. In den ersten neun Monaten des laufenden Jahres wurden 69 Ausgrenzungen und 18 Eingrenzungen ausgesprochen. Die Kantonspolizei konnte denn auch eine gewisse Beruhigung feststellen, indem die Delikte tendenziell abnehmen.

Die Sicherheitsdirektion beurteilt die strafrechtlichen und fremdenpolizeilichen Massnahmen im Asylbereich als ausreichend. Der Kriminalität tritt die Kantonspolizei mit Schwerpunktbildung bei der Ermittlungstätigkeit entgegen. Sie verstärkte bereits im letzten Jahr die Kontrollen in Asyleinrichtungen und an bekannten Brennpunkten, wie beispielsweise an Bahnhöfen, in öffentlichen Verkehrsmitteln, Einkaufsstrassen und -zentren. In den vergangenen Monaten wurden die Kontroll- und Überwachungsmassnahmen weiter intensiviert. Das zeigt sich auch im starken Anstieg des Anteils Personen aus dem Asylbereich an der Gesamtzahl der Festgenommenen.

Im Zeitpunkt der Veranstaltung standen Personen aus Nordafrika im Fokus. Gemäss Sicherheitsdirektion reisen viele dieser Personen, insbesondere Tunesier, über Italien in die Schweiz ein. Dort hielten sie sich seit Jahren mit kleineren Delikten über Wasser und setzen diese kriminellen Handlungen nun auch an ihrem Aufenthaltsort in der Schweiz fort.

Für die Mitarbeitenden der Asylunterkünfte stellen vor allem die Eingrenzungen eine zusätzliche Belastung dar. Aus datenschutzrechtlichen Gründen sind sie denn auch je-

weils nur über die Eingrenzungssituation informiert, nicht jedoch über allfällige Straftaten der Asylsuchenden.

Die Beteiligten im Asylbereich sind in einem regelmässigen Austausch mit den anderen Kantonen und arbeiten eng mit ihnen zusammen. Dies findet auf verschiedenen Ebenen statt. So sind die verschiedenen Direktionsvorsteher und Direktionsvorsteherinnen sowie Amtschefs und Amtschefinnen in gesamtschweizerischen Konferenzen vertreten, welche Themen des Asylbereichs behandeln. Auch sind die involvierten Stellen auf verschiedenen Stufen in Arbeitsgruppen und Fachausschüssen des Bundes vertreten. Beispielsweise erfolgen regelmässige Treffen mit der Transportpolizei der SBB, welche in den Zügen und auf Bahnhöfen präsent ist und damit jeweils einen aktuellen Überblick hat. Es findet somit ein reger Informationsaustausch statt.

Forderungen an den Bund

Gemäss Sicherheitsdirektion setzt sich der Kanton Zürich dafür ein, die Asylverfahren rascher zu erledigen und den Wegweisungsvollzug zu erleichtern, was letztlich auch die Unterbringungsthematik entschärft. Diese Forderungen wurden schon mehrfach im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren geäussert. Erste Erfolge konnten bereits erzielt werden, indem das Bundesamt für Migration entsprechende Massnahmen ergriffen hat, welche beispielsweise in der Verfahrensoptimierung oder im Personalaufbau bestehen.

Der Regierungsrat unterstützt die Absichtserklärung des Bundes, dass Asylsuchende, für die eine schnelle Rückführung in ihren Herkunftsstaat oder einen Dublin-Staat erwartet werden kann, nicht auf die Kantone verteilt werden. Bei der Umsetzung einer solchen Massnahme spielen die Armeeunterkünfte eine entscheidende Rolle. Der Regierungsrat unterstützt die Einrichtung von Bundeszentren. Solche werden vom Bundesamt für Migration laufend eröffnet.

Probleme ergeben sich mit den neuen Migrationsabkommen, welche eine effiziente und zügige Wegweisung von abgewiesenen Asylsuchenden vorsehen sollten. Zum einen nehmen etliche Herkunftsländer, beispielsweise Algerien oder Marokko, ihre Staatsangehörigen nach abgelehnten Gesuchen nicht oder nur mit grössten Schwierigkeiten zurück. Zum anderen gibt es aber auch Dublin-Staaten, welche Fälle von Asylsuchenden, die dort ein Erstgesuch gestellt haben, nur schleppend behandeln. Gemäss Sicherheitsdirektion sind jedoch Bestrebungen auf Bundesebene im Gange, die konkrete internationale Migrationszusammenarbeit der Schweiz zu intensivieren und zu optimieren.

Die vom Bund vorgeschlagene Erhöhung der Rückkehrhilfe für straffällige und nicht rückkehrwillige Asylsuchende lehnt der Regierungsrat ab. Renitentes Verhalten soll nicht noch mit bis zu Fr. 2'500 hohem Reise- oder Ausreisegeld belohnt werden. Der Anreiz zur frühzeitigen und freiwilligen Ausreise würde dadurch geschwächt. Eine solche Massnahme würde gemäss Sicherheitsdirektion eine Sogwirkung auslösen und das Missbrauchspotential erwiese sich angesichts des vorgeschlagenen Beitrages als sehr hoch.

Begrüsst wird hingegen der Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes, wonach der Bund sich künftig wieder an der Finanzierung von Haftanstalten für den Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft beteiligen will. Da die Ausschaffungshaft eine Bundessache ist, vertritt die Sicherheitsdirektion die Ansicht, dass der Bund auch jene Kantone, welche selber nicht in der Lage sind, eine Einrichtung für Administrativhaft zu errichten, viel stärker in die Pflicht nehmen sollte.

Über 6'000 Rückführungen pro Jahr vollzieht die Kantonspolizei Zürich via Flughafen Kloten. Der Regierungsrat erwartet, dass der Bund die gesamten Kosten für die Abflugvorbereitung am Flughafen bei Rückführungen trägt. Gegenwärtig erhält der Kanton Zürich für eine Ausschaffung per Linienflug Fr. 250. Die effektiven Kosten betragen jedoch Fr. 423. Bei Sonderflügen erhält der Kanton pro Person ebenfalls Fr. 250, obwohl

sich die Kosten auf Fr. 1'680 belaufen. Aus Sicht des Regierungsrates muss der Bund rasch die effektiven Kosten für diese Aufgabe übernehmen.

Abschaffung der Sozialhilfe für Asylsuchende

Der Nationalrat hatte vorgesehen, dass künftig Personen im Asylverfahren nur noch Nothilfe und keine Sozialhilfe mehr erhalten. Für den Kanton Zürich wäre eine solche Massnahme mit grossen Umsetzungsschwierigkeiten verbunden. Es ist im Kanton Zürich nicht möglich, künftig auch alle Asylsuchenden, die heute auf die Gemeinden verteilt sind, zentral in Nothilfezentren unterzubringen. Gemäss Sicherheitsdirektion ist es nach wie vor äusserst schwierig, geeignete Unterkünfte zu finden. Konsequenterweise wäre eine solche Lösung somit nur, wenn Asylsuchende bis zur Entscheidung über ihr Gesuch in den Bundeszentren verblieben. Zudem bezweifelt die Sicherheitsdirektion, mit einer solchen Massnahme die Schweiz für Asylsuchende unattraktiver zu machen. Nur ein rascheres Asylverfahren sowie ein vom Bund wirksam unterstützter Wegweisungsvollzug könnten Asylmissbrauch verhindern.

Inzwischen hat sich auf Bundesebene ein Kompromissvorschlag durchgesetzt, wonach die Höhe der Sozialhilfeleistungen für Asylsuchende unter derjenigen für die einheimische Bevölkerung liegen muss. Dies ist im Kanton Zürich schon heute der Fall. Zudem sind Sozialhilfeleistungen beispielsweise bei kriminellen Verhalten, Nicht-Kooperation oder falschen Angaben im Verlauf des Verfahrens zwingend zu kürzen. Dieser Entscheidung wird vom Regierungsrat begrüsst.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Nach der letztjährigen Veranstaltung im Durchgangszentrum Sonnenbühl rundeten für die Geschäftsprüfungskommission die Besichtigung der Notunterkunft in Uster und die anschliessende Besprechung mit dem Sicherheitsdirektor und seinen Mitarbeitern aus dem Kantonalen Sozialamt und der Kantonspolizei den Einblick in den Asylbereich ab. Die Informationen erfolgten wiederum transparent, fundiert und umfassend.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass die zuständigen Behörden und Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben in einem von Emotionen geprägten Bereich mit der richtigen Mischung aus Pragmatismus, Menschlichkeit und Finanzierbarkeit erfüllen. Sie nimmt positiv zur Kenntnis, dass sich die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch, insbesondere zwischen Kantonalem Sozialamt und Kantonspolizei, in den letzten Jahren markant verbessert hat und gemäss ihren eigenen Aussagen heute sehr gut funktioniert.

Schliesslich unterstützt die Geschäftsprüfungskommission die Forderungen des Regierungsrates und der Sicherheitsdirektion bezüglich Kostenabgeltung und Beschleunigungsgebot gegenüber dem Bund. Diese sind weiterhin deutlich geltend zu machen.

4. Finanzdirektion:

4.1 Themenschwerpunkt „Umsetzung Informatikstrategie“

Ausgangslage

Sowohl die Finanzkommission als auch die Geschäftsprüfungskommission befassten sich in den letzten Jahren regelmässig mit Fragen zum Informatikbereich in der kantonalen Verwaltung. Dabei standen die strategische Ausrichtung des Informatikansatzes und damit die Informatikstrategie des Regierungsrates im Vordergrund. Im Frühjahr 2008 beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen die Bildung einer kommissionsübergreifenden Subkommission. Für die Subkommission stand damals die angekündigte, vom Regierungsrat aber noch nicht verabschiedete Informatikstrategie im Vordergrund.

Als erstes klärte die Subkommission den damaligen Ist-Zustand der kantonalen Informatik ab. Nachdem der Regierungsrat schliesslich im Dezember 2008 die kantonale Informatikstrategie und den Umsetzungsplan verabschiedet hatte, prüfte die Subkommission diese Unterlagen. Im Bericht vom 24. September bzw. 1. Oktober 2009 hielten die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission ihre Feststellungen fest und unterbreiteten dem Regierungsrat ihre Empfehlungen. Weiter beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen, dass die Geschäftsprüfungskommission die weitere Umsetzung der Informatikstrategie begleitet, wobei sie regelmässig über wichtige Feststellungen oder Ereignisse informiert. Dem kam die Geschäftsprüfungskommission jeweils im Rahmen ihres Tätigkeitsberichtes nach.

Für das Berichtsjahr 2012 / 2013 beschloss die Geschäftsprüfungskommission eine vertieftere Überprüfung und legte für die Finanzdirektion das Schwerpunktthema „Umsetzung Informatikstrategie“ fest. An der Orientierung im Januar 2013 durch die Finanzdirektion nahm eine Delegation der Finanzkommission teil.

Organisation, Zuständigkeiten und Aufgabenteilung im Informatikbereich der kantonalen Verwaltung

Die Verordnung über die direktionsübergreifende Informatik (KITT-Verordnung) trat auf den 1. Januar 2006 in Kraft. Sie regelt die Grundsätze, Organisation, Aufgaben und Finanzierung der direktionsübergreifenden Informatik. Es existiert ein Kantonales IT-Team (KITT), das sich aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter jeder Direktion und der Staatskanzlei zusammensetzt. Grundsätzlich fasst das KITT seine Beschlüsse mit der Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder. Bei Beschlüssen über die Festlegung oder Aufhebung von direktionsübergreifenden IT-Services, -Prozessen und -Standards müssen jedoch alle Direktionen und die Staatskanzlei vertreten sein und sie sind einstimmig zu fassen. Ist das nicht der Fall, so hat der Regierungsrat solche Beschlüsse zu genehmigen. Gleiches gilt, wenn die Beschlüsse eine strategische, grosse politische oder finanzielle Tragweite haben. Gemäss Finanzdirektion hat die geforderte Einstimmigkeit den Vorteil, dass die Beschlüsse von allen Beteiligten akzeptiert und nachhaltig seien. Die Umsetzung wird damit erleichtert. Ein Nachteil der Einstimmigkeit liegt aber darin, dass die Dauer der Beschlussfassung im Einzelfall verlängert wird. Die geforderte Einstimmigkeit habe bisher zu keinen grösseren Konflikten geführt. Bei strategischen Geschäften sei jeweils Einigkeit erzielt worden. Bei konkreten Fachgeschäften könne es im Einzelfall vorkommen, dass unterschiedliche Ansichten aufeinander treffen.

Der Leiter der KITT-Geschäftsstelle ist zusätzliches Mitglied des KITT, wobei er nur ein Antragsrecht, jedoch kein Stimmrecht besitzt. Das fehlende Stimmrecht wird mit einer Übervertretung der Finanzdirektion im KITT begründet, da diese neben dem Leiter der Geschäftsstelle ebenfalls eine Vertreterin oder einen Vertreter ins KITT delegiert. Die Sitzungen des KITT finden zweiwöchentlich statt.

Im Rahmen der direktionsübergreifenden Informatik ist das KITT verantwortlich für gemeinsame Informatiklösungen innerhalb der kantonalen Verwaltung. Basis bildet dazu die kantonale Informatikstrategie. Es pflegt diese Strategie und plant, initialisiert und steuert kantonale Informatikvorhaben. Weiter legt es kantonale Informatikstandards fest und beurteilt deren Erfüllung bei Vorhaben der Direktionen und der Staatskanzlei. Es erteilt Aufträge an die KITT-Kompetenz- und Servicezentren für direktionsübergreifende und kostengünstige IT-Services. Die direktionsinterne Informatik ist grundsätzlich Sache der Direktionen. Dem KITT kommen in diesem Bereich keine Kompetenzen zu.

Die KITT-Geschäftsstelle bereitet die Sitzungen des KITT vor. Sie bearbeitet die Projekte und Vorhaben im Auftrag des KITT. Der Leiter der Geschäftsstelle ist als KITT-Vorsitzender auch für die Vertretung der Informatik des Kantons nach aussen zuständig.

Das Competence Center Netzwerkdienste, welches kantonsweite Netzwerkdienstleistungen erbringt, ist bei der KITT-Geschäftsstelle angesiedelt. Die Geschäftsstelle hat Antrags- und Durchführungskompetenz für die ihr vom KITT und der Finanzdirektion zugewiesenen Aufgaben. Sie umfasst neun Mitarbeitende verteilt auf 760 Stellenprozent.

Vor der Beschlussfassung holt der KITT-Vorsitzende bei Vorhaben von grösserer Tragweite und solchen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen, eine Stellungnahme der Generalsekretärenkonferenz ein. Aus Sicht der Finanzdirektion ist diese Lösung sinnvoll. Damit werde ein Gremium eingeschaltet, das sich nicht aus IT-Fachpersonen zusammensetzt und bei ihrer Meinungsbildung bereits politische Aspekte einfließen lasse.

Wichtigste Inhalte und Ziele der Informatikstrategie und des Umsetzungsplans 2008

Mit der Ausrichtung der Informatikstrategie werden folgende Ziele und Inhalte verfolgt:

- Systematische Förderung und Verbesserung der Modernisierung der kantonalen Verwaltung und der Effektivität der Verwaltungsabläufe; Ermöglichung einer zuverlässigen, effizienten und wirtschaftlichen Leistungserbringung sowie Optimierung der Lizenz-, Support-, Betriebs- und Wartungskosten;
- Unterstützung der Nachvollziehbarkeit der Verwaltungstätigkeit sowie Ermöglichung eines transparenten, sicheren und zielgerichteten Informationsaustausches zwischen Verwaltungseinheiten;
- Ermöglichung der Erstellung von Informationsangeboten und Unterstützung der elektronischen Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte mit der Wirtschaft und der Bevölkerung sowie zwischen den öffentlichen Partnern.

Der Umsetzungsplan beinhaltet im Wesentlichen folgende Vorhaben:

- Umsetzungseinheit für die strategische Ausrichtung der Informatik mit den Themen Strategie, Standards und Architekturen, Zentralisierung der Informatik auf Direktionsstufe, Zentralisierung der Server-Betriebsstandorte, Schaffung eines KITT-Competence Centers für Projektmanagement, eines Competence Centers für IT-Beschaffung, Pflege und Erweiterung bestehender KITT-Leistungen sowie strategische Ausrichtung bestehender direktionsübergreifender Leistungen;
- Umsetzungseinheit zur Informatiksicherheit, mit welcher die Schaffung eines KITT-Competence Centers Informatik-Sicherheit vorgesehen ist sowie die Einführung von Identity & Access Management;
- eine Umsetzungseinheit zur Einführung eines Dokumentenmanagement-Systems.

Aus diesen Umsetzungseinheiten wurden die beiden Projekte UE1 und UE2 definiert und ein Zeitrahmen für den Projektverlauf festgelegt. In der Folge kam es zu zeitlichen Abweichungen, die damit erklärt werden, dass die KITT-Geschäftsstelle durch das KITT mit weiteren dringenden Projekten ausserhalb der Informatikstrategie betraute wurde. Der Geschäftsstelle würden zudem lediglich 140 Stellenprozente für die Umsetzung der Informatikstrategie zur Verfügung stehen. Die Finanzdirektion geht davon aus, dass das Projekt UE1 bis Ende des zweiten Quartals 2013 abgeschlossen wird und das Projekt UE2 bis Ende 2013. Die Projekte UE3 und UE4 sollen danach in Angriff genommen werden.

Umsetzungseinheit 1

Das Projekt UE1 umfasst vier Teilprojekte. Entsprechend liegen Lösungskonzepte vor. Im Lösungskonzept des Teilprojektes 1 „Zentralisierung der IT auf Direktionsebene“ werden die Informationsflüsse und Prozesse, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwort-

lichkeiten – für eine Gesamtsteuerung der Informatik im Kanton auf Stufe KITT – definiert. Das KITT prüft bei der Umsetzung des Lösungskonzepts die Inkraftsetzung der Informatikstrategien in den Direktionen, nicht aber deren Umsetzungen. Sämtliche Direktionen sowie die Staatskanzlei verfügen nun über eine Informatikstrategie. Einzelne Direktionen würden den Begriff „Zentralisierung“ jedoch unterschiedlich interpretieren.

Im Teilprojekt 2 wird das Projektportfoliomanagement geregelt. Es wird ein Informatikprojektportfolio definiert mit Direktionsprojekten, die bestimmte Kriterien erfüllen sowie mit direktionsübergreifenden Projekten. Dazu werden die Verantwortlichkeiten, die Periodizität und die Aufgaben festgesetzt. Zudem legt das KITT die Eckpunkte für eine Strategiekonformitätsprüfung von Informatikprojekten fest. Projekte, die mehr als eine Direktion betreffen und mehr als 1 Mio. Franken kosten, werden einer solchen Prüfung unterzogen. Das Lösungskonzept für dieses Teilprojekt ist gemäss Finanzdirektion im Wesentlichen umgesetzt.

Das Teilprojekt 3 legt im Ergebnis sechs gebündelte Kennzahlen fest, welche die Steuerungsmöglichkeit der Informatik verbessern sollen. Insbesondere soll der Umsetzungsgrad der Informatikstrategien auf Direktions- und Kantonsstufe besser beurteilt werden können. Die Kennzahlen sollen zudem veröffentlicht werden und zugleich auch einen Benchmark mit anderen Kantonen ermöglichen. Das Lösungskonzept dieses Teilprojekts soll bis Ende 2013 definitiv umgesetzt werden.

Im Teilprojekt 4 werden zwei Hauptprozesse zu den Informatikstandards und der Informatikarchitektur erarbeitet. Wegen Ressourcenengpässen möchte das KITT das Lösungskonzept jedoch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form umsetzen. Geplant war ein Competence Center, das mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet gewesen wäre. Anstelle dieses Competence Centers sollen im KITT Standards zu einzelnen Bereichen festgelegt und verabschiedet werden.

Umsetzungseinheit 2

Mit UE2 sollen eine rollenbasierte Sicherheitsorganisation festgesetzt sowie die Informatiksicherheitsverordnung und das Managementsystem für Informatiksicherheit erarbeitet werden. Bei der Überarbeitung der Informatiksicherheitsverordnung nimmt der kantonale Datenschutzbeauftragte eine federführende Funktion wahr. Es ist geplant, dass der Regierungsrat darüber Anfang viertes Quartal 2013 beschliessen kann. Im laufenden Jahr ergeben sich gemäss Finanzdirektion jedoch Finanzierungsschwierigkeiten, da die vorgesehene Tranche von 150'000 Franken aufgrund des Budgetbeschlusses des Kantonsrates auf 50'000 Franken reduziert wurde, weshalb mit zeitlichen Verzögerungen gerechnet werden muss.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Finanzdirektorin und zwei Mitarbeitende der KITT-Geschäftsstelle gaben der Geschäftsprüfungskommission einen guten Einblick in die Arbeit des KITT und dessen Geschäftsstelle und zeigten den aktuellen Umsetzungsstand der Informatikstrategie auf. Die verlangte Einstimmigkeit im KITT bei Beschlüssen im direktionsübergreifenden Informatikbereich und bei strategischen Beschlüssen löste innerhalb der Geschäftsprüfungskommission eine Diskussion aus. Wird keine Einstimmigkeit erreicht, so hat der Regierungsrat das Geschäft zu genehmigen, was durch Mehrheitsbeschluss möglich ist. Eine Direktion kann demnach ein Geschäft nicht blockieren, doch immerhin verzögern. Da gemäss Finanzdirektion die geforderte Einstimmigkeit im KITT in der Regel erzielt wird, sieht die Geschäftsprüfungskommission keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Hingegen ist die Geschäftsprüfungskommission der Ansicht, dass die Kompetenzen des KITT zu überprüfen sind. Insbesondere sollte das KITT die Umsetzung der Informa-

tikstrategien in den Direktionen und der Staatskanzlei überprüfen können. Weiter bedauert die Geschäftsprüfungskommission, dass auf die Schaffung eines Competence Centers für Informatikstandards und Informatikarchitektur verzichtet wird. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sind insbesondere die Informatikstandards ein wichtiger Bestandteil der Informatikstrategie.

Insgesamt hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck erhalten, dass die Umsetzung der Informatikstrategie – wenn auch gegenüber dem ursprünglichen Terminplan verzögert – auf gutem Weg ist. Für die Umsetzung stehen der KITT-Geschäftsstelle gemäss Finanzdirektion 140 Stellenprozent zur Verfügung. Fraglich ist, ob die überarbeitete Terminplanung mit diesen Ressourcen eingehalten werden kann. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich deshalb in einem Jahr erneut über den Umsetzungsstand der Informatikstrategie informieren lassen.

4.2 Zusatzthema „Personalmanagement-Strategie“

Ausgangslage

Die im Personalgesetz formulierte Personalpolitik verpflichtet den Regierungsrat, Instrumente zur Umsetzung der Personalpolitik zu schaffen, insbesondere solche zur Führung und Förderung der Mitarbeitenden. Mit den Legislaturzielen legt der Regierungsrat jeweils die wesentlichen Entwicklungsschwerpunkte in seinen Politikfeldern fest. Diese bilden die strategischen Vorgaben für den Kanton, die Direktionen und die kantonale Verwaltung und damit auch für das Personalmanagement.

Die Personalmanagement-Strategie konkretisiert die Erfüllung des Auftrages der Personalpolitik vor dem Hintergrund der aktuellen Rahmenbedingungen und unterstützt die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates.

Aufgaben und Zielsetzung der Personalmanagement-Strategie 2007-2011

Die Personalmanagement-Strategie 2007-2011 unterstützte die Umsetzung folgender Legislaturziele:

- Die Innovationsfähigkeit, Effizienz und Kundenorientierung der Verwaltung weiterentwickeln und die Attraktivität als Arbeitgeber steigern.
- Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern.

Aus diesen Legislaturzielen wurden entsprechende Stossrichtungen abgeleitet:

Stärkung der Führung

Mit dem KaderForum für das oberste Kader soll ein Erfahrung- und Informationsaustausch sichergestellt werden. Es findet jeweils im Herbst statt und behandelt verschiedene Themen, beispielsweise Kadernachwuchsförderung, Familie und Beruf oder Korruption. Persönlichkeiten aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft werden dazu eingeladen. Am Forum nehmen der Gesamtregierungsrat und die Amtschefinnen und -chefs, die Generalsekretärinnen und -sekretäre, die Personalverantwortlichen sowie der Rektor der Universität und die Kaderpersonen des Universitätsspitals teil.

Für die direktionsübergreifende Standardisierung und Qualitätssicherung des Kernprozesses Personalgewinnung sollten entsprechende Instrumente und Methoden zur Definition von Anforderungsprofilen, Rekrutierungsmassnahmen und Selektionsverfahren geschaffen werden. Im Rahmen der Umsetzung dieses Programmes stiess man jedoch aufgrund des direktionalen Aufbaus an Grenzen, da die einzelnen Geschäftsbereiche – beispielsweise Rekrutierungsprozess bei der Kantonspolizei und beim Volksschulamt – zu unterschiedlich sind. Man einigte sich schliesslich darauf, dass die vom Personalamt er-

arbeitete Dokumentation mit den einheitlichen Standards den Direktionen zur Verfügung gestellt, aber nicht als verbindliche Vorgabe erklärt wurde.

Stärkung Personalentwicklung

In den nächsten Jahren nehmen die Abgänge aufgrund von Pensionierungen deutlich zu, weshalb mit einem entsprechend höheren Rekrutierungsbedarf gerechnet werden muss. Die direktionsübergreifende Kadernachwuchsförderung soll dazu beitragen, dass die kantonale Verwaltung auch in Zukunft über genügend hoch qualifizierte und motivierte Führungskräfte verfügt. Leistungsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in einem mehrstufigen Prozess für die nächsthöhere Kaderstufe vorbereitet. Pro Jahr werden zwischen zehn bis 15 Personen in das Programm aufgenommen, wobei es sich an Personen richtet, die bereits Führungsfunktionen wahrnehmen. Für Mitarbeitende, die erstmals Führung übernehmen sollen, bieten die Direktionen eigene Nachwuchsförderungsprogramme an.

Mit einer gezielten und differenzierten Laufbahnplanung sollten für möglichst alle Mitarbeitenden frühzeitig berufliche Perspektiven innerhalb der kantonalen Verwaltung erarbeitet werden. Für die Einführung einer systematischen Laufbahnplanung sind die Arten von Laufbahnen sowie die Prozesse und Instrumente zur Laufbahnplanung zu definieren und zu standardisieren. Im Rahmen der Umsetzung dieses Programms zeigte es sich, dass die Erarbeitung eines direktionsübergreifenden Konzepts nur mit grossem Aufwand möglich wäre, weshalb angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen vorläufig auf institutionalisierte Instrumente verzichtet wurde.

Stärkung des Personalbereichs

Mit der flächendeckenden Einführung des Personalcontrollings werden die Führungskräfte unterstützt bei der Einschätzung, Gestaltung und Optimierung des Personalmanagements. Dazu werden beispielsweise Kennzahlen zu Fluktuation, Austrittsgründe, Rotationsgewinne, Einmalzulagen, Case Management etc. erhoben.

Zur Stärkung des Personalbereichs sollten zudem Qualitätsstandards für die wichtigsten Dienstleistungen der Personalbereiche vereinbart werden. Dabei ist die einheitliche Prozessabgrenzung zwischen den Personaldiensten und der Linie einerseits und zwischen den Personaldiensten und dem Personalamt andererseits von Bedeutung, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und wesentliche Synergien auszuschöpfen. Auch bei der Umsetzung dieses Programms setzte die heterogene Organisation der kantonalen Verwaltung Grenzen, was zu einer Beschränkung auf bestimmte Prozesse führte.

Stärkung der Marktpositionierung als Arbeitgeber

Gemäss Strategie will der Kanton primär für die leistungs- und erfolgsorientierten Mitarbeitenden attraktiv sein. Dementsprechend wurde das Lohnsystem revidiert und Spielraum für eine individuelle, leistungsorientierte Lohnentwicklung und leistungsabhängige Zulagen geschaffen. Nebst einer verstärkten Leistungsorientierung sollen für die Mitarbeitenden auch Angebote zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, zur Pflege der Work-Life-Balance und zur betrieblichen Gesundheitsförderung bereitgestellt werden.

Die Stärken des Kantons als Arbeitgeber sind aus Sicht des Regierungsrates zu wenig im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert. Damit der Kanton qualifizierte und motivierte Mitarbeitende gewinnen und erhalten kann, muss er sich verstärkt in der Öffentlichkeit positionieren. Es sollen Mittel und Wege definiert werden, um die Stärken des Kantons als Arbeitgeber gezielt zu kommunizieren.

Aufgaben und Zielsetzung der Personal-Strategie 2012-2015

Für die Erarbeitung dieser Personal-Strategie wurde in einem ersten Schritt die Umsetzung der Personalmanagement-Strategie 2007-2011 analysiert. Dabei zeigte es sich, dass neben den strategischen Programmen und Projekten der Personalmanagement-Strategie zu viele andere, ebenfalls strategische Aufgaben und Projekte durchgeführt werden mussten; beispielsweise die Einführung des neuen Personalmanagement- und Lohnsystems PULS-ZH. Dadurch konnten nicht alle Projekte und Programme aus der Personalmanagement-Strategie 2007-2011 umgesetzt werden, weshalb sie in der neuen Personalstrategie 2012-2015 weiter berücksichtigt werden.

Die Personal-Strategie 2011-2015 unterstützt die Umsetzung folgender Legislaturziele:

- Die Gewinnung und Erhaltung von Mitarbeitenden erfolgen bedürfnisorientiert und nach wirtschaftlichen Kriterien.
- Der Kanton ist ein attraktiver Arbeitgeber.

Die Strategie richtet sich nach der Legislaturperiode. Entsprechend erstreckt sich der Umsetzungszeitraum von 2012 bis 2015. Die Finanzdirektion hat dem Regierungsrat im Rahmen des Geschäftsberichts jährlich Bericht zu erstatten über den Stand der Umsetzung.

Basierend auf den Legislaturzielen wurden vier Handlungsfelder erarbeitet, die durch eine bis drei Massnahmen zielgerichtet umgesetzt werden sollen:

Attraktivität als Arbeitgeber erhalten

Es sollen Voraussetzungen geschaffen werden für die bessere Vereinbarkeit von Arbeit und privaten Verpflichtungen, so dass die Leistungsfähigkeit und die Bindung des Personals ebenso wie die Arbeitgeberattraktivität erhöht wird. Dazu sollen flexible Arbeitszeitmodelle und Arbeitsbedingungen gefördert werden; beispielsweise Telearbeit, Leistungen im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung, Elder Care etc.

Das Personalmarketing und die Kommunikation sollen verbessert werden. Mit einem koordinierten Personalauftritt und professioneller Kommunikation unter Nutzung der verschiedenen Kommunikationskanäle soll die Arbeitgeberposition am Arbeitsmarkt gestärkt und die Attraktivität als Arbeitgeber erhöht werden. Die Kommunikation richtet sich sowohl an neu zu gewinnendes als auch an das bestehende Personal.

Die Massnahme „Durchführung kantonsweite Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitszufriedenheit“ wurde in der Vernehmlassung von einer Mehrheit abgelehnt, weshalb auf sie schliesslich verzichtet wurde.

Erhöhung Qualität der Führung

Die Führungskräfte spielen für die Qualität und die Attraktivität der kantonalen Verwaltung als Arbeitgeberin eine zentrale Rolle. Sie können die Voraussetzungen für eine hohe Arbeitszufriedenheit und gute Leistungen schaffen. Die Führungskräfte sind deshalb weiterzubilden, so dass sie die wichtigsten Personal- und Verwaltungsführungsinstrumente kennen und wirkungsvoll anwenden.

Durch proaktive Identifikation und gezielte Förderung soll kompetenter Kadernachwuchs für alle Kaderstufen zeitgerecht sichergestellt werden. Dadurch wird die Mobilität zwischen den Direktionen gestärkt und den Kadernachwuchskräften werden attraktive neue Laufbahnpfade und Entwicklungsperspektiven geboten.

Den Führungskräften ist ein einfacher Zugang zu personenrelevanten Führungskennzahlen zu gewähren. Diese Kennzahlen unterstützen die Vorgesetzten bei der Zielerreichung des Kantons.

Gesundheit und Leistungsfähigkeit erhalten

Es soll ein Konzept Betriebliches Gesundheitsmanagement erarbeitet und umgesetzt werden. Es ist am Bedarf des Kantons als Arbeitgeber und an den Bedürfnissen der Mitarbeitenden ausgerichtet. Dabei werden die Arbeitsorganisation, die Führung und das individuelle Gesundheitsverhalten berücksichtigt.

Erweiterung Personal-Informatik

Für die effiziente und effektive Personalarbeit und optimale Unterstützung der Führungskräfte sind informatikgestützte Instrumente notwendig. Mit einer Personal-Informatik-Strategie sollen directionsübergreifend gültige Neuerungen wie elektronisch geführte Personaldossiers, die Möglichkeit von elektronisch abzuwickelnden Personalrekrutierungen, der Einsatz von Arbeitszeugnis-Generatoren oder die Automatisierung der Prozesse zu den individuellen Lohnerhöhungen und Einmalzulagen zur Verfügung gestellt werden können.

Aufgaben und Zuständigkeiten des kantonalen Personalamtes

Aufgaben und Zuständigkeiten des Personalamtes sind weitgehend im Personalgesetz und in der Vollzugsverordnung geregelt. Bei Unstimmigkeiten zwischen Personalamt und Direktionen steht ein Eskalationsprozedere zur Verfügung und das Geschäft ist dem Regierungsrat vorzulegen. Die Vorbereitung von strategischen directionsübergreifenden Geschäften fällt in die Zuständigkeit des Personalamtes. Daneben hat es vor allem eine begleitende und beratende Funktion. Um das Personalamt gegenüber den Direktionen zu stärken, müssten die Rechtsgrundlagen und die personellen Ressourcen angepasst werden. Aus Sicht der Finanzdirektion ist die Zusammenarbeit zwischen dem Personalamt und den Direktionen gut. Sie habe sich in den letzten Jahren verbessert und sei intensiver geworden.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Präsentation der Finanzdirektorin und des Chefs des kantonalen Personalamtes zu den Personalmanagement-Strategien gaben der Geschäftsprüfungskommission einen guten Einblick in den Stand des Personalmanagements des Kantons Zürich. Dieses scheint vergleichbar mit denjenigen von Wirtschaftsunternehmen und berücksichtigt die Grösse der kantonalen Verwaltung. Bestehendes Optimierungspotenzial, beispielsweise bei der Attraktivität als Arbeitgeber, ist weitgehend erkannt. Hinsichtlich Frauenförderung wurde betont, dass diese als wichtig betrachtet würde, was die Geschäftsprüfungskommission begrüsst. Es entstand jedoch der Eindruck, dass dazu directionsübergreifende Konzepte und konkrete Umsetzungsmassnahmen fehlen. Die Geschäftsprüfungskommission bedauert zudem, dass auf die Durchführung einer kantonsweiten Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitszufriedenheit verzichtet wird. Eine solche könnte wertvolle Informationen zu weiterem Verbesserungspotenzial liefern.

Wie bei anderen directionsübergreifenden Bereichen vertritt die Geschäftsprüfungskommission auch im Bereich Personalmanagement die Ansicht, dass die Kompetenzen klarer geregelt werden sollten. Vorliegend würde das bedeuten, die Position des Personalamtes gegenüber den Direktionen zu stärken. Immerhin nimmt die Geschäftsprüfungskommission positiv zur Kenntnis, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Personalamt und Direktionen in den letzten Jahren zumindest verbessert hat und intensiviert worden ist.

5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Wirtschaft und Arbeit, Bereich Arbeitsbedingungen“

Rechtsgrundlagen im Bereich Arbeitsbedingungen

Die Aufgaben des Bereichs Arbeitsbedingungen werden hauptsächlich in Bundesgesetzen geregelt. Die wichtigsten sind das Arbeitsgesetz, das Unfallversicherungsgesetz, das Obligationenrecht, die Gesetzgebung zu den flankierenden Massnahmen und zur Schwarzarbeit sowie das Ausländergesetz. Daneben gibt es noch eine Reihe weiterer Gesetze und Verordnungen wie beispielsweise das Gesetz über das kantonale Einigungsamt, das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih oder das Bundesgesetz über den Konsumkredit. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Bereich Arbeitsbedingungen weitgehend Bundesaufgaben vollzieht.

Organisation des Bereichs Arbeitsbedingungen

Der Bereich Arbeitsbedingungen ist Teil des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Insgesamt sind 36 Personen sowie ein KV-Lernender beschäftigt. Gemäss Stellenplan verfügt der Bereich über 29,4 Sollstellen. Er setzt sich aus vier Abteilungen zusammen: Dienstleistungen, Industrielle Betriebe / Betriebslärm, Gewerbliche Betriebe sowie Vollzug flankierende Massnahmen.

Aufgaben und Zuständigkeiten des Bereichs Arbeitsbedingungen

Im Rahmen der Veranstaltung liess sich die Geschäftsprüfungskommission kurz über die verschiedenen Abteilungen des Bereichs Arbeitsbedingungen orientieren. Im Zentrum stand jedoch das Thema Schwarzarbeit.

Abteilung industrielle und gewerbliche Betriebe

Das Arbeitsgesetz unterscheidet zwischen gewerblichen und industriellen Betrieben. Betriebe mit mehr als sechs Mitarbeitenden und mit einer seriellen Fertigung gelten als industrielle Betriebe. Gemäss AWA ist diese Definition jedoch nicht mehr zeitgemäss. Das Schwergewicht der Tätigkeit liegt im Bereich des präventiven Arbeitnehmerschutzes. Ziel ist es, Berufsunfälle und Berufskrankheiten zu verhüten, die Arbeitshygiene zu beachten sowie die Arbeitsplätze ergonomisch auszugestalten. Es werden Betriebsbesuche, Kontrollen und Begutachtungen durchgeführt, Bewilligungen erteilt sowie Behörden, Arbeitgebende und Arbeitnehmende beraten und unterstützt. Die so genannten ASA-Systemkontrollen stehen dabei im Zentrum ihrer Tätigkeit: Seit 2000 muss jeder Betrieb in der Schweiz über eine Sicherheitsorganisation verfügen. Basis ist eine dem Betriebszweck entsprechende Risikobeurteilung. Das AWA legt bei der Erfüllung der umschriebenen Aufgaben besonderen Wert auf die beratende Funktion.

Aus historischen Gründen führen die Städte Zürich und Winterthur eigene Abteilungen, die so genannten Arbeitsinspektorate. Aus Sicht des AWA ist die Zusammenarbeit mit ihnen zwar gut, doch resultiert daraus auch ein gewisser Koordinations- und Informationsaufwand. Das Thema Zusammenlegung sei aber emotional belastet, weshalb es seitens der Verwaltung nicht weiter verfolgt werde.

Abteilung Vollzug flankierende Massnahmen

Diese Abteilung befasst sich hauptsächlich mit der Arbeitsmarktaufsicht. Die flankierenden Massnahmen sollen unmittelbar und verhältnismässig umgesetzt werden können, um den Arbeitsmarkt in Risikobranchen bezüglich Lohnunterbietungen bestmöglich zu schützen. Zudem soll eine effiziente und kundenfreundliche Umsetzung des Meldeverfahrens sichergestellt werden.

Die Abteilung führt das Sekretariat der Tripartiten Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben sowie das Sekretariat des kantonalen Einigungsamtes. Letzteres hat bei Kollektivstreitigkeiten zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden über das Arbeitsverhältnis zu vermitteln sowie Gesamtarbeitsverträge, deren Allgemeinverbindlicherklärung verlangt wird, zu begutachten.

Abteilung Dienstleistungen

Das Schwergewicht der Tätigkeit liegt in der Aufsicht über die private Arbeitsvermittlung und den Personalverleih. Im Rahmen der Umsetzung des Konsumkreditgesetzes hat sie Kreditgebern, beispielsweise Reisebüros, welche nicht dem Bankengesetz unterstellt sind, die vom Gesetz verlangten Bewilligungen nach entsprechender Prüfung zu erteilen. Schliesslich führt diese Abteilung administrative Tätigkeiten für den gesamten Bereich Arbeitsbedingungen aus.

Schwarzarbeit

Bundesgesetz über die Schwarzarbeit (BGSA)

Das BGSA ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Es bietet bessere Möglichkeiten, die Schwarzarbeit koordiniert und wirksam zu bekämpfen.

Das vereinfachte Abrechnungsverfahren verursacht einen geringeren administrativen Aufwand. Die Arbeitgebenden haben mit der zuständigen Ausgleichskasse einen einzigen Ansprechpartner für alle Bereiche, die das vereinfachte Verfahren umfasst. Im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren sind die Sozialversicherungsbeiträge lediglich einmal jährlich zu leisten. Das Einkommen des Arbeitnehmenden wird gleichzeitig versteuert, so dass kein zusätzlicher Lohnausweis ausgefüllt werden muss.

Voraussetzungen für das vereinfachte Verfahren sind: Der einzelne Lohn pro Arbeitnehmenden darf pro Jahr Fr. 20'880 und die gesamte Lohnsumme des Betriebs Fr. 55'680 nicht übersteigen. Die Löhne des gesamten Personals müssen im vereinfachten Verfahren abgerechnet werden. Schliesslich müssen die Abrechnungs- und Zahlungsverpflichtungen ordnungsgemäss eingehalten werden.

Aus Sicht der Sozialversicherungsanstalt (SVA) Zürich hat das vereinfachte Abrechnungsverfahren massgebend dazu beigetragen, dass sich Hausdienstarbeitgebende vermehrt anmelden, was zu einer Verminderung der Schwarzarbeit geführt hat. Per 31. Dezember 2011 verzeichnete die SVA Zürich 9'000 Anmeldungen für das vereinfachte Verfahren. Dieses Verfahren richtet sich hauptsächlich an Arbeitgebende mit kurzfristigen oder im Umfang geringen Arbeitsverhältnissen, wie sie mehrheitlich in Privathaushalten vorkommen. Hier rechnen 93% im vereinfachten Verfahren ab.

Das BGSA und die kantonale Vollzugsverordnung regeln die Weiterleitung von Daten und den gegenseitigen Informationsaustausch der für den Vollzug des Gesetzes zuständigen Behörden und Organisationen. Falls Anhaltspunkte für das Vorliegen von Schwarzarbeit vorliegen, können diese Stellen darüber gegenseitig informieren. Gleiches gilt für ihre Kontrollergebnisse. Rechtskräftige Entscheide und Urteile von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden können an das kantonale Kontrollorgan weitergeleitet werden.

Gemäss BGSA bezeichnen die Kantone das für ihr Gebiet zuständige Kontrollorgan. Dieses hat den Arbeitsmarkt zu überprüfen und Fälle von Schwarzarbeit aufzudecken. Es koordiniert die betroffenen Behörden und Organisationen und bildet die Drehscheibe für den Austausch von Kontrollergebnissen. Das kantonale Kontrollorgan ist im AWA angesiedelt.

Wirksamkeit des BGSA

Gemäss AWA handelt es sich beim BGSA um ein Koordinationsgesetz. Es liefere den zuständigen Behörden und Organisationen wirksame Instrumente, um relevante Daten und Informationen auszutauschen und gegen Schwarzarbeit vorgehen zu können. Durch diesen Umstand sei sichergestellt, dass die zuständigen Behörden über einen Schwarzarbeitersachverhalt informiert werden. Die Kontrolltätigkeit habe auch eine Präventivwirkung, die Schwarzarbeit verhindern könne. Eine allfällige Verschärfung des BGSA wäre mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Mit der jetzigen Ausgestaltung der Schwarzarbeitsbekämpfung könnte mit einem verhältnismässigen Aufwand ein guter Ertrag erzielt werden.

Tripartite Kommission für arbeitsmarktliche Aufgaben

Diese Kommission besteht aus je vier Vertretungen von Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenorganisationen sowie des Kantons. Die Geschäftsstelle ist im AWA angesiedelt. Die Tripartite Kommission ist zuständig für die Kontrolle von Lohn- und Arbeitsbedingungen in Branchen, in welchen kein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag existiert. Sie beurteilt die orts-, berufs-, und branchenüblichen Löhne und beobachtet den Arbeitsmarkt. Dazu publiziert das AWA jährlich das Lohnbuch mit den Mindestlöhnen sowie den orts- und berufsüblichen Löhnen der Schweiz. Weiter klärt die Kommission Einzelfälle ab und führt Verständigungsverfahren durch.

Arbeitskontrollstelle Zürich

Der Verein „Arbeitskontrollstelle Zürich“ (AKZ) übernimmt im Auftrag der Tripartiten Kommission die Kontrolltätigkeiten in den Bereichen flankierende Massnahmen und Schwarzarbeit. Sie überprüft die Lohn- und Arbeitsbedingungen von inländischen und ausländischen Unternehmen (Entsandte) in Branchen ohne Gesamtarbeitsvertrag. In der Trägerschaft des Vereins sind die Paritätischen Berufskommissionen sowie das AWA vertreten. Die Einhaltung der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge wird von den Paritätischen Berufskommissionen kontrolliert.

Die Kontrolltätigkeit der AKZ fokussiert sich auf Risikobereichen, in welchen die Gefahr von Missbräuchen als relativ gross erscheint. Für das zweite Halbjahr 2012 hat die Tripartite Kommission folgende Risikobereichen anhand eines Schwarzarbeitsbekämpfungskonzeptes definiert: Bauhauptgewerbe, Branchen- und Baunebengewerbe, Gastgewerbe, Reinigungsgewerbe, private Haushalte. In weiteren Branchen werden stichprobeweise ebenfalls Schwarzarbeitskontrollen durchgeführt, um beurteilen zu können, ob das Schwarzarbeitsbekämpfungskonzept angepasst werden muss.

Die Kontrolltätigkeit findet vor Ort statt. Inspektorinnen und Inspektoren prüfen, ob die Melde- und Bewilligungspflichten im Ausländer-, Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht eingehalten werden. Dazu führen sie Befragungen der Arbeitnehmenden durch. Bei Bedarf können die Kontrollen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeiinstanzen durchgeführt werden. Bei Verdacht auf Nichteinhaltung der Melde- und Bewilligungspflichten werden folgende Unterlagen eingefordert: Belege für geleistete Arbeitsstunden, Arbeitsverträge mit Lohnangaben, individuelle Lohnabrechnungen, letztjährige Jahresabrechnung der Ausgleichskasse sowie den Nachweis des Eintrages im Mehrwertsteuerregister, falls eine solche Pflicht besteht.

Erhärtet sich der Verdacht, leitet die AKZ das Dossier an das kantonale Kontrollorgan weiter. Auch die paritätischen Berufskommissionen melden solche Fälle dem kantonalen Kontrollorgan. Dieses bewertet die Dossiers und leitet sie bei Bedarf an die zuständigen Behörden und Organisationen weiter, welche die Einhaltung der Melde- und Bewilligungspflicht im Ausländer-, Sozialversicherungs- und Quellensteuerrecht prüfen. Sie

sprechen bei Verstössen Sanktionen aus unter Rückmeldung an das kantonale Kontrollorgan. Bei einem schwerwiegenden oder wiederholten Verstoss können Arbeitgebende vom öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen und öffentliche Finanzhilfen gekürzt oder gestrichen werden.

Kontrolltätigkeit der AKZ 2010 bis 2012

Der Bund legt jeweils die Anzahl Kontrollen fest, welche die Kantone durchzuführen haben. Für den Kanton Zürich wurden mindestens 1'500 Kontrollen pro Jahr festgelegt. Die Tripartite Kommission entscheidet, in welchen Risikobranchen diese Kontrollen durchzuführen sind. In den Jahren 2010 bis 2012 (bis Ende August 2012) sehen die insgesamt Kontrolltätigkeit und die gemeldeten Verstösse wie folgt aus:

Jahr	Anzahl Kontrollen	Ausländerrecht	Sozialversicherungsrecht	AHV-Recht	Unfallversicherungsrecht	Quellensteuerrecht	Arbeitslosenversicherungsrecht
2010	1'913	108	30			67	
2011	1'594	135		77	8	65	117
2012	938	79		50	2	12	152

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Der Bereich Arbeitsbedingungen im AWA umfasst eine Vielzahl von Aufgabenfeldern, wobei nur einzelne davon – beispielsweise die Schwarzarbeit – in der Öffentlichkeit bekannt sind. Die Präsentation des Bereichschefs gab der Geschäftsprüfungskommission einen umfassenden und informativen Einblick in die verschiedenen Tätigkeiten. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass der Bereich Arbeitsbedingungen effizient organisiert und gut geführt ist. Bei der Kontrolltätigkeit hat man sich mit den bestehenden personellen Ressourcen auf Stichproben zu beschränken. Gemäss Volkswirtschaftsdirektion werden die massgeblichen Rechtsgrundlagen jedoch beachtet und die Bundesvorgaben eingehalten.

Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission bei der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Städten Zürich und Winterthur im Bereich Arbeitssinspektorate. Zwar ist der historische Hintergrund dieser Organisation zu berücksichtigen, doch sollte dadurch eine objektive Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabenteilung nicht verhindert werden.

6. Gesundheitsdirektion:

Themenschwerpunkt „PUK / Zentrum für Forensische Psychiatrie“

Vorbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission hatte bereits im Jahr 2008 das damalige Psychiatriezentrum Rheinau besucht. Der erneute Besuch wurde mit einer ausgedehnten Präsentations- und Fragerunde eingeleitet, gefolgt von Besuchen der Massnahme- und Sicherheitsstation und abgerundet durch einen Mittagsimbiss mit der Möglichkeit zur Weiterführung der Diskussion mit der anwesenden Zentrumsleitung, den Ärztinnen und Ärzten, Pflegenden und sonstigen Mitarbeitenden des Zentrums für Forensische Psychiatrie.

Integration des Psychiatriezentrums Rheinau in die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK)

Seit dem 1. Januar 2011 ist das Psychiatriezentrum Rheinau in die PUK integriert und bildet damit die schweizweit grösste Klinikeinrichtung für Forensische Psychiatrie mit klinischem und ambulantem Behandlungsauftrag. Dieser Behandlungsauftrag hat sich mit der Integration nicht geändert. Weiterhin steht die Behandlung psychisch kranker Delinquenten aus dem Kanton Zürich im Vordergrund, wobei die meisten Psychosen dem

schizophrenen Formenkreis zuzuschreiben sind. Mit der Integration in die PUK wurde nach der Pensionierung des bisherigen Chefarztes eine neue ärztliche und psychologische Leitung etabliert.

Das neue Forschungskonzept beinhaltet Versorgungsforschung, Grundlagenforschung und angewandte Forschung (Diagnostik und Begutachtung). Ziel der Anbindung an die universitäre Forschung ist es, möglichst genaue, praxisrelevante Daten (beispielsweise bezüglich Vorgeschichte, diagnostischer Merkmale, Wirkfaktoren, Behandlungspfade) generieren zu können. Studien haben gezeigt, dass zwischen der Erstaufnahme in der allgemeinen Psychiatrie und der Aufnahme in die forensische Psychiatrie ein „Präventionszeitraum“ von ungefähr sieben Jahren besteht. Bedeutsam wird dieser Umstand bei der Frage, was man in diesen sieben Jahren tun kann.

Das Integrationsprojekt wurde auch genutzt, um in Zürich ein Ambulatorium für die Nachbetreuung ehemaliger stationärer Patientinnen und Patienten einzurichten. Dieses besteht nun seit März 2011. Die Wohnheime, welche die Patientinnen und Patienten nach ihrer Entlassung aufnehmen, haben hinsichtlich der Forensik damit eine feste ärztliche Ansprechperson und auch Rückverlegungen sind in anders nicht zu lösenden Fällen möglich. Dies hat die Bereitschaft zur Aufnahme von Personen, welche aus dem Zentrum für Forensische Psychiatrie kommen, deutlich erhöht. Dadurch konnte tendenziell eine Zunahme von Entlassungen von Patientinnen und Patienten mit einer stationären Massnahme erreicht werden.

Mitarbeitende des Zentrums für Forensische Psychiatrie

Im Zentrum für Forensische Psychiatrie sind aktuell 117 Mitarbeitende beschäftigt: 71 Männer und 46 Frauen. Den grössten Anteil machen die Pflegenden mit 80 Personen aus. Der Ärztliche Dienst umfasst 16 Mitarbeitende, der Psychologische Dienst deren 7. Die übrigen Stellen verteilen sich auf verschiedene Bereiche wie Sekretariat, Sozialdienst etc. Eine Person ist für die Qualitätssicherung und Forschung angestellt. Die Fluktuation ist im Vergleich zu ähnlichen Einrichtungen gering. Innerhalb des Zentrums ist sie bei den Ärztinnen und Ärzten am höchsten. Die Arbeitsverhältnisse aller Ende 2012 Angestellten dauern im Durchschnitt seit knapp acht Jahren an. Mit dem Anschluss an die universitäre Forschung konnte das Zentrum für Forensische Psychiatrie die Attraktivität als Arbeitgeberin steigern.

Mitarbeitende des Zentrums können aufgrund des Patientengutes besonders belastenden Situationen ausgesetzt sein. Durch ein tragfähiges Sicherheitskonzept und ein Aggressionsmanagement kommt es allgemein jedoch zu sehr wenigen gewalttätigen Übergriffen. In den letzten zwölf Monaten war dies lediglich ein körperlicher Übergriff. Etwa 20% der Patientinnen und Patienten äussern jedoch Beleidigungen und verbale Drohungen gegenüber dem Personal. Ist es zu Übergriffen gekommen, steht ein spezielles Care Team zur Verfügung. Im grösseren Kontext werden den Mitarbeitenden auch Weiterbildungsmöglichkeiten speziell in forensisch-psychiatrischer Pflege angeboten.

Patienten des Zentrums für Forensische Psychiatrie

Die Nachfrage nach forensisch-psychiatrischer Versorgung ist sehr gross und es besteht für das Zentrum ein enormer Aufnahmepressure. Teilweise müssen Patientinnen oder Patienten ausserkantonale behandelt werden, weil im Zentrum kein Platz besteht. 79 Behandlungsplätze stehen insgesamt zur Verfügung. Bei einer Auslastung von 100,5% wurden im Jahr 2011 128 Patientinnen und Patienten betreut, wobei der Anteil Patientinnen ziemlich stabil bei ca. 10% zu liegen kommt. Das Durchschnittsalter liegt bei 37 Jahren und die Personen sind im Durchschnitt seit 2 Jahren und 9 Monaten untergebracht. Bei 72% handelt es sich um innerkantonale Patientinnen oder Patienten. Aufgrund des spezialisierten Angebots in Rheinland und des hohen Sicherheitsstandards werden teilweise auch

Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen aufgenommen. Gesamthaft haben 60% die Schweizer Staatsbürgerschaft. Drei Viertel der Aufgenommenen verbüssen eine gerichtlich angeordnete Massnahme, die Übrigen kommen aus dem Strafvollzug, aus der Sicherheits- oder Untersuchungshaft oder per Fürsorgerischem Freiheitsentzug in das Zentrum.

Viele der Patientinnen und Patienten weisen ähnliche soziodemographische Daten auf. 40% haben Migrationserfahrung. Ebenso viele sind nicht durchgängig bei beiden leiblichen Elternteilen aufgewachsen. Derselbe Prozentsatz zeigte schon in der Schule Anpassungsschwierigkeiten. 50% der Patientinnen und Patienten haben besondere Belastungssituationen in ihrer Kindheit oder Jugendzeit erlebt (Trennung oder Scheidung der Eltern, Misshandlung oder Missbrauch, Vernachlässigung etc.). Als Unterbringungsdelikte werden Tötungsdelikte zu einem Drittel und Körperverletzungsdelikte zu einem Viertel angegeben.

Der Grossteil der Patientinnen und Patienten weist als Primärerkrankung eine Schizophrenie auf. Sekundär stehen Störungen durch psychotrope Substanzen im Vordergrund. Bei fast allen Patientinnen und Patienten ist eine Psychopharmakotherapie indiziert, vornehmlich mit Neuroleptika. 80% werden daneben auch psychotherapeutisch behandelt.

Zwangsmassnahmen im Bereich Forensische Psychiatrie

Als Zwangsmassnahmen werden die Zwangsmedikation, die Isolation und die Fixation angewendet. Für die Anordnung, Verschärfung, Lockerung und Aufhebung ist der Arzt zuständig. Zwangsmassnahmen müssen viertelstündlich bis stündlich, spätestens alle zwei Stunden überprüft werden. Für die Anordnung und die Überprüfung werden standardisierte Formulare verwendet.

In den ersten drei Quartalen des Jahres 2012 wurden zwölf Patientinnen und Patienten isoliert (für eine durchschnittliche Dauer von 8 Stunden und 15 Minuten) sowie sechs Patientinnen und Patienten fixiert für durchschnittlich 14 Stunden und 40 Minuten. Acht Patientinnen oder Patienten waren 2012 von einer Zwangsmedikation betroffen. Gegenüber den Vorjahren ist dies ein deutlicher Rückgang sowohl der betroffenen Patientinnen und Patienten als auch der Massnahmendauer. Einerseits ist dies darauf zurückzuführen, dass gerade im Jahr 2011 vor allem mit einem Patienten massive Probleme bestanden, andererseits sind durch eine bessere Schulung im Bereich Aggressionsmanagement weniger gefährliche Situationen entstanden, welche eine Zwangsmassnahme notwendig gemacht hätten und schliesslich wird jeweils noch genauer überprüft, ob die Voraussetzungen für eine Zwangsmassnahme auch wirklich bestehen.

Zusammenarbeit zwischen dem Zentrum für Forensische Psychiatrie und den Gerichten sowie dem Justizvollzug (Abgrenzungskriterien)

Die Aufträge werden vom Justizvollzug erteilt. Der Psychiatrisch-Psychologische Dienst kümmert sich um persönlichkeitsgestörte Gewalt- und Sexualstraftäter und verfolgt einen psychotherapeutisch/milieuthérapeutischen Schwerpunkt. Dies erfolgt vor allem in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies. Das Zentrum für Forensische Psychiatrie behandelt als psychiatrische Institution klassische psychiatrische Krankheitsbilder, vornehmlich Schizophrenien. Die Indikation erfolgt somit durch das Störungsbild. Es besteht jedoch ein gegenseitiger Austausch zwischen den Institutionen.

In Vorbereitung ist eine forensisch-psychiatrische Abklärungs- und Beratungsstelle (RRB 1048/2011). Unter anderem soll der genaue Bedarf in der Forensischen Psychiatrie abgeklärt werden. Die Problematik des sachgerechten Umgangs mit gewaltbereiten und gewalttätigen Personen beschäftigt die Allgemeinpsychiatrie schon seit Langem. Daher

soll in den nächsten drei Jahren Klarheit geschaffen werden, ob das momentane Angebot ausreicht oder ob es weitere Angebote braucht, um die allgemeine Psychiatrie von diesen schwierigen Fällen zu entlasten. Wichtig ist auch die Klärung eines bedarfsgerechten Angebots für Jugendliche. Auch soll die Abklärungs- und Beratungsstelle andere Kliniken hinsichtlich der Behandlung gewaltbereiter/gewalttätiger Patientinnen und Patienten beraten.

Zusammenarbeit mit anderen Kantonen

Das Zentrum für Forensische Psychiatrie nimmt prioritär innerkantonale Patientinnen und Patienten auf. Aufgrund fehlender Betten oder gesteigerter Sicherheitserfordernissen werden teilweise auch ausserkantonale Patientinnen und Patienten aufgenommen. Die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen ist insgesamt gut. Problematisch ist hingegen die Frage der Rückverlegung.

Visitationen des CPT im Zentrum für Forensische Psychiatrie

Aufgrund des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe besuchte das CPT (Committee for the Prevention of Torture) seit 1991 bereits sechs Mal Polizei- und Vollzugseinrichtungen in der Schweiz. Im letzten Jahr lag der Schwerpunkt bei der Überprüfung psychisch Kranker in Vollzugseinrichtungen, weshalb auch dem Zentrum in Rheinau ein Besuch abgestattet wurde. Das Komitee besteht aus Fachpersonen aus der Justiz, der Psychiatrie und des Vollzugs. Diese führten Gespräche mit dem Personal und den Patientinnen und Patienten durch und verfassten anschliessend einen ausführlichen Bericht, datierend vom 4. April 2012.

Kritikpunkte waren unter anderem die anlassunabhängigen persönlichen intimen Leibesvisitationen beim Aufnahmeverfahren in den Sicherheitstrakt. Dieser Punkt wurde bereits umgesetzt und sie finden nur noch bei begründetem Anlass statt. Die Forderung, dass diese intimen Leibesvisitationen nicht durch den behandelnden Arzt durchgeführt werden, ist aufgrund der Personalressourcen nicht durchgängig umsetzbar. Gefordert wurde auch eine persönlichere und bedarfsgerechtere Gestaltung des Umfeldes, was im Rahmen einer Überarbeitung des Sicherheitskonzepts erfolgen soll. Die Umbauarbeiten beim Spazierhof sind abgeschlossen und er ist auch bei schlechtem Wetter zugänglich, was eine weitere Forderung des Komitees erfüllt. Ein wichtiger Punkt, welcher die CPT vorbrachte, war die Verpflichtung, dass Fixationen nur begleitet durch Personal durchgeführt werden dürfen und die Videoüberwachung den menschlichen Kontakt dabei nicht ersetzen kann. In diesem Punkt ist man ohnehin daran, die Belastungen der betroffenen Patientinnen und Patienten bei Zwangsmassnahmen auf ein Minimum zu reduzieren. Die dementsprechenden Zahlen sind denn auch rückläufig, wobei sich zuerst zeigen muss, ob sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Der Besuch des Zentrums für Forensische Psychiatrie Rheinau mit den Führungen durch die Massnahmenstation und den Sicherheitstrakt war für die Mitglieder sehr informativ und aufschlussreich. Der Betrieb scheint professionell geführt und das Team motiviert, einerseits die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten wahrzunehmen, aber auch die Sicherheit der Bevölkerung zu wahren. Auch scheinen ständig Verbesserungen angestrebt zu werden und Kritik wie beispielsweise des CPT wird ernstgenommen und nach Möglichkeit umgesetzt. Dies alles ist natürlich mit hohen Kosten verbunden, doch muss sich eine Gesellschaft diese wohl leisten können.

Eine wichtige Rolle wird nun in Anbindung an die universitäre Forschung auch die Nachwuchsförderung spielen. Es ist nicht ganz einfach, junge Studierende für den Fach-

bereich Psychiatrie zu begeistern, da andere Fachärzte meist besser bezahlt sind. Die Kombination der klinischen Tätigkeit mit der Forschung stellt diesbezüglich jedoch nun einen grossen Vorteil dar.

Gewisse Umstände scheinen die Bauvorhaben im Zentrum zu behindern oder zu verteuern, wie beispielsweise Denkmalschutzaufgaben. Auch hat der Architekt des Sicherheitstraktes ein Copyright auf der Baute, so dass nicht einmal die Wände anders gestrichen werden dürfen. Solch restriktive Auftragsbedingungen müssten seitens des Kantons bereits bei Vertragsverhandlungen ausgeschlossen werden können.

Was der Geschäftsprüfungskommission zu denken gibt, ist der Umstand, dass im Sicherheitstrakt mangels Alternativen auch schon zwei Jugendliche von 16 Jahren untergebracht wurden. Dies wird jedoch auch vom Zentrumspersonal als kein wünschenswerter Zustand erachtet. Die Abklärung des Bedarfs an forensisch-psychiatrischen Einrichtungen für Jugendliche sollte daher prioritär vorangetrieben werden, damit möglichst rasch entsprechende Institutionen die speziellen Bedürfnisse solcher Patientinnen und Patienten erfüllen können.

7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Privatschulen“

Die verschiedenen Typen von Privatschulen im Kanton Zürich

Privatschulen auf der Volksschulstufe

Die Bildungsdirektion unterscheidet auf der Volksschulstufe folgende Typen von Privatschulen:

- Fremdsprachige Schulen gemäss § 68 Abs. 2 Volksschulgesetz (VSG), in denen vorwiegend in einer Fremdsprache unterrichtet wird und die den Lehrplan nur teilweise erfüllen müssen (International School).
- Schulen gemäss § 67 Abs. 2 Volksschulverordnung (VSV) mit inhaltlichen, pädagogischen, weltanschaulichen, religiösen und konfessionellen Schwerpunkten.

Erfüllen die Privatschulen die gleichen Aufgaben wie die öffentliche Volksschule, sind sie gemäss Art. 117 Kantonsverfassung bewilligungspflichtig und unterstehen staatlicher Aufsicht. Gegenwärtig existieren im Kanton Zürich auf der Volksschulstufe 155 Privatschulen. Privatunterricht ist nicht bewilligungs-, jedoch meldepflichtig (§ 69 VSG). Als Privatunterricht (Homeschooling) gelten der Einzelunterricht und der Unterricht in einer Gruppe bis zu fünf Schülerinnen und Schüler. Institutionen mit schulergänzenden Angeboten wie Prüfungsvorbereitungen und Nachhilfestunden unterliegen ebenfalls keiner Bewilligungspflicht.

Gemäss § 35 VSG müssen die Gemeinden die Sonderschulung gewährleisten. Die öffentlichen und privaten Sonderschulen benötigen eine Bewilligung der Bildungsdirektion (§ 21 Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen). Mit Ausnahme des Zentrums für Gehör und Sprache führt der Kanton keine eigenen Sonderschulen. Solche werden von privaten Trägerschaften oder Gemeinden bzw. Zweckverbänden betrieben. Gegenwärtig gibt es im Kanton 36 Tagessonderschulen mit privater Trägerschaft, 21 Tagessonderschulen, die durch Gemeinden betrieben werden sowie 20 Schulheime mit privater Trägerschaft.

Nichtstaatliche Mittelschulen

Gemäss § 35 Mittelschulgesetz bedarf der Betrieb einer privaten Mittelschule nur dann einer Bewilligung durch die Bildungsdirektion bzw. das Mittelschul- und Berufsbil-

dungsamt, sofern die Ausbildung innerhalb der Schulpflicht beginnt und der Unterricht an die Stelle des obligatorischen öffentlichen Unterrichts tritt.

Bewilligungsverfahren

Privatschulen auf der Volksschulstufe

Privatschulen auf der Volksschulstufe wird die Bewilligung erteilt, wenn die angebotene Bildung gleichwertig ist wie diejenige an der öffentlichen Volksschule. Die Privatschulen haben zu gewährleisten, dass die Schülerinnen und Schüler in ihrer Leistung, Persönlichkeitsbildung sowie körperlichen und seelischen Entwicklung in einer Weise gefördert werden, die mit der Volksschulbildung vergleichbar ist. Sie orientieren sich nach den Bildungs- und Erziehungsaufgaben gemäss VSG und am Lehrplan, wobei sie inhaltliche, pädagogische, weltanschauliche, religiöse oder konfessionelle Schwerpunkte setzen können.

Lehrpersonen an Privatschulen müssen genügend ausgebildet sein. Es gelten die gleichen Bedingungen wie für die Zulassung an der öffentlichen Volksschule. Für die definitive Lehrbewilligung ist ein durch die Erziehungsdirektorenkonferenz anerkanntes Lehrdiplom für die entsprechende Schulstufe notwendig. Unter bestimmten Voraussetzungen kann von der Regelung an der öffentlichen Volksschule abgewichen werden.

Für den Unterricht müssen geeignete Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. In den Gesuchsunterlagen sind die Namen der Personen, welche Eigentums- und Mitwirkungsrechte in der Trägerschaft oder welche pädagogische und administrative Leitungsfunktionen ausüben, aufzuführen. Zudem sind Verbindungen der Trägerschaft zu ideellen Vereinigungen offen zu legen.

Die Gesuche und die eingereichten Unterlagen werden auf Vollständigkeit, Erfüllung der rechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen und Rechtsgültigkeit kontrolliert. Sind die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt, besteht ein Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung.

Im Übrigen sind die Privatschulen in der Aufnahme oder Nichtaufnahme von Schülerinnen und Schülern in der Regel frei. Sie unterliegen keinem Aufnahmewang und keiner Aufnahmeeinschränkung. Privatschulen können die offiziellen Zeugnisformulare der Volksschule verwenden, eigene Zeugnisse ausstellen oder ganz von einer schriftlichen Form der Beurteilung absehen. Es muss jedoch klar ersichtlich sein, dass die Schulpflicht an einer Privatschule erfüllt wird. Über die Schullaufbahn der Schülerinnen und Schüler entscheidet die Schulleitung. Die Schulgemeinden wirken weder bei Übertrittsverfahren noch bei Schullaufbahnentscheiden mit.

Die Bewilligungsvoraussetzungen für Sonderschulen sind wesentlich umfassender als für Privatschulen. Sie werden alle zwei Jahre durch das Volksschulamt im Rahmen von Aufsichtsbesuchen überprüft. Die Schulqualität wird zudem evaluiert – in der Regel durch die Fachstelle für Schulbeurteilung – und in die Überprüfung der Bewilligungsvoraussetzungen des Volksschulamtes einbezogen. Die Bewilligung wird von der Bildungsdirektion, eine allfällige Beitragsberechtigung vom Regierungsrat erteilt.

Nichtstaatliche Mittelschulen

Im Bewilligungsverfahren bei nichtstaatlichen Mittelschulen werden die Richtlinien für die kantonale Anerkennung der Maturität privater Schulen herangezogen. Die Lernenden haben einen dem obligatorischen öffentlichen Unterricht der Unterstufe an den Langgymnasien entsprechenden Unterricht zu erhalten.

Aufsicht über Privatschulen

Privatschulen auf der Volksschulstufe

Die Aufsicht auf der Volksschulstufe erfolgt mittels Berichterstattung oder Schulbesuchen. Die Privatschulen sind verpflichtet, der Bildungsdirektion Einsicht in die Unterlagen zu gewähren. Sie werden in der Regel alle zwei Jahre besucht. Dabei werden nach einem bis drei Lektionenbesuche – je nach Grösse der Schule – Gespräche mit den Schulleitungen geführt. In den Jahren, in welchen kein Besuch erfolgt, erstellen die Privatschulen einen Bericht.

Die Aufsicht ist in erster Linie eine Rechtsaufsicht. So wird geprüft, ob die Bewilligungsvoraussetzungen noch erfüllt sind und der Unterricht lehrplanorientiert ist. Hingegen erfolgt keine Überprüfung der Unterrichtsqualität. Beobachtungen während der Unterrichtsbesuche werden jedoch im Gespräch mit Lehrpersonen und Schulleitungen thematisiert. Für das Qualitätsmanagement sind die Privatschulen selber zuständig und den Eltern kommt hier eine grössere Verantwortung zu als bei den öffentlichen Schulen.

Bestehen begründete Zweifel hinsichtlich der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen kann die Bildungsdirektion Auflagen anordnen. Bei Schulen mit nicht genügend ausgebildetem Lehrpersonal wird beispielsweise verlangt, dass der Anteil an Lehrpersonen mit Lernbefähigung auf mindestens die Hälfte anzuheben ist oder dass die Hälfte der Lektionen von für die Fächer ausgebildeten und von der Bildungsdirektion definitiv bewilligten Lehrpersonen erteilt wird. In verschiedenen Fällen wurden auch Auflagen betreffend die Räumlichkeiten gemacht; beispielsweise Anzahl Schülerinnen und Schüler pro Schulzimmer. Es können auch befristete Bewilligungen mit Auflagen erteilt werden. Bei Zweifeln hinsichtlich der Lernzielerreichung wird die Aufsicht intensiviert und es werden externe Beurteilungen angeordnet oder Schulleistungstests durchgeführt. In den letzten drei Jahren ordnete die Bildungsdirektion in rund zehn Fällen Massnahmen an. In einem Fall wurde die Bewilligung entzogen.

Nichtstaatliche Mittelschulen

Nichtstaatliche Mittelschulen, die kantonal anerkannte Ausbildungsabschlüsse anbieten, unterstehen der Aufsicht der Bildungsdirektion bzw. des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes. Die Unterrichtsqualität wird mittels Schulbesuchen von Inspektionskommissionen, die von der Direktion eingesetzt werden, geprüft. Lehrpersonen an diesen Mittelschulen müssen entsprechende wissenschaftliche bzw. pädagogisch-didaktische Abschlüsse vorweisen. Die privaten Mittelschulen verfügen jedoch bezüglich der Qualitätserfordernisse für Lehrpersonen über einen gewissen Ermessensspielraum. Die Richtlinien für die kantonale Anerkennung der Maturität privater Schulen stellen sicher, dass für die Aufnahmebedingungen und die Vorgaben zur Maturitätsprüfung die gleichen Kriterien wie bei den kantonalen Mittelschulen gelten.

Die Aufsichtsinstanz hat der Bildungsdirektion einen sofortigen Bericht einzureichen, falls an einer Schule Mängel auftreten, welche die Anerkennung in Frage stellen. Als Massnahme kann die Schule beispielsweise aufgefordert werden, die Mängel innert einer festgesetzten Frist zu beheben. In den letzten drei Jahren gab es keinen Anlass zur Intervention durch die Bildungsdirektion.

Finanzielle Unterstützung der Privatschulen

Privatschulen auf der Volksschulstufe

Eine finanzielle Unterstützung der Privatschulen auf der Volksschulstufe durch den Kanton ist gemäss Gesetz ausgeschlossen. Hingegen kann der Regierungsrat an fremdsprachige Schulen, sofern deren Bestand für den Kanton einen besonderen Nutzen bietet, Beiträge bis zur Hälfte der anrechenbaren Kosten für den Neu- und Umbau von Gebäu-

den ausrichten (§ 72 VSG). Solche Beiträge sind gemäss Bildungsdirektion hauptsächlich als Mittel der Standortförderung zu betrachten. In der Vergangenheit wurden drei entsprechende Gesuche abgelehnt, in einem Fall wurde ein zinsgünstiges Darlehen gewährt.

Sonderschulen mit privater oder kommunaler Trägerschaft sind beitragsberechtigt, falls sie über eine Bewilligung verfügen und einem öffentlichen Bedürfnis entsprechen.

Nichtstaatliche Mittelschulen

Gemäss Mittelschulgesetz kann der Kanton an nichtstaatliche Mittelschulen mit schweizerisch anerkannten Abschlüssen für Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz im Kanton Zürich pauschale Subventionen ausrichten bis zu höchstens einem Drittel der Kosten an staatlichen Schulen. Voraussetzung ist, dass die Vorgaben für die staatlichen Mittelschulen eingehalten werden und das Angebot im Interesse des Kantons liegt. Die Verordnung über Subventionen an nichtstaatliche Mittelschulen regelt die Kriterien. In der Vergangenheit wurden keine Subventionen ausgerichtet. Bei einer nichtstaatlichen Mittelschule wird ein konkretes Projekt (Projekt ChagALL) befristet unterstützt.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Anlässlich der Veranstaltung vermittelte die Bildungsdirektion einen informativen Überblick über die Privatschulen im Kanton Zürich. Insbesondere der Sektorleiter Privatschulen hinterliess bei der Geschäftsprüfungskommission einen kompetenten Eindruck. Die Fragen der Geschäftsprüfungskommission wurden vollständig beantwortet.

Die Bildungsdirektion erachtet das Privatschulangebot mit seiner breiten Palette als wert- und sinnvolle Ergänzung der öffentlichen Schulen und auch als Bereicherung der Bildungslandschaft. Die Privatschulen hätten zum Teil Angebote, die ausserhalb der Möglichkeiten der öffentlichen Schulen liegen würden. Ihnen wird von der Bildungsdirektion eine gewisse Autonomie zugestanden und die staatliche Aufsicht beschränkt sich auf die vom Gesetz definierten Bereiche. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diese offene Haltung gegenüber Privatschulen ausdrücklich. Ebenso unterstützt sie die zurückhaltende Praxis des Regierungsrates und der Bildungsdirektion, den Privatschulen – sofern gemäss Gesetz überhaupt möglich – finanzielle Leistungen zuzusprechen.

8. Baudirektion:

Themenschwerpunkt „Überprüfung Immobilienmanagement“ (Zwischenbericht)

Ausgangslage

Mit der 1998 beschlossenen Neuordnung der Zuständigkeiten im Liegenschaftsbereich wurden die Bewirtschaftung der Liegenschaften und auch die finanziellen Mittel den zuständigen Direktionen bzw. den von diesen als zuständig bezeichneten Liegenschaftennutzern zugewiesen. Weil in der Folge Absprachen und Optimierungen fehlten, weil zu kleine Einheiten entstanden, was zu Ineffizienz führte, schuf der Regierungsrat zur Erfüllung einer Klammerfunktion das Immobilienamt. Da die Eigentümerstrategie aber bestehen blieb, entstanden zwei sich überlagernde bzw. sich widersprechende Modelle. Die Finanzkommission beschäftigte sich seit 2008 regelmässig mit der Immobilienstrategie des Regierungsrates. Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit stellte sie diesen Widerspruch fest. Sie hatte die Auffassung, dass diese Ausgangslage es für das Immobilienamt schwierig macht, seinen Auftrag zu erfüllen. In der Folge bat sie den Regierungsrat im September 2008, zu diesem Widerspruch Stellung zu nehmen. Im Februar 2009 antwortete der Regierungsrat: „Das Immobilienamt ist erst seit gut zwei Jahren tätig. Die Immobilienverordnung wurde am 24. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Die Verwaltung ist dabei, Erfahrungen zu sammeln, und wird zu gegebener Zeit eine Auslegeord-

nung machen. Zum heutigen Zeitpunkt können wir zu Ihrer Anfrage betreffend Überschneidung von Mietermodell und Eigentümermodell noch keine konkreten Antworten geben.“

Nachdem die Finanzkommission in ihrem Tätigkeitsbericht 2009 / 2010 den Regierungsrat aufforderte, sich für eines der beiden Managementmodelle zu entscheiden – das Mietermodell oder das Eigentümermodell – und alle entsprechenden Prozesse darauf auszurichten, nahm der Regierungsrat dazu wie folgt Stellung: *„Die heutige Mischform zwischen Mieter- und Eigentümermodell ist das Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses. Der Regierungsrat sieht die Notwendigkeit zur grundsätzlichen Überprüfung. Mit Schreiben vom 17. Juni 2009 wurde der Finanzkommission eine Stellungnahme auf Mitte 2010 in Aussicht gestellt.“*

Auftrag zur Überprüfung des Immobilienmanagements

Weitere Abklärungen der Finanzkommission

Mit RRB-Nr. 1482 vom 6. Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, das kantonale Immobilienmanagement einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Er beauftragte die Planconsult AG, Basel, die Ist-Situation zu überprüfen und unter Darlegung der Vor- und Nachteile der einzelnen Immobilienmanagementmodelle eine Empfehlung abzugeben, welches Modell sich für den Kanton Zürich am besten eignet, um vorhandenes Sparpotenzial auszuschöpfen und die Effizienz zu steigern. Auf Anfrage der Finanzkommission teilte der Regierungsrat mit, der Modellentscheid werde im September 2011 erwartet.

Unter der Leitung von Planconsult wurde in Arbeitsgruppen mit Vertretenden aller Direktionen, der Staatskanzlei und der Rechtspflege eine Analyse des geltenden Immobilienmanagements gemacht. Darauf basierend wurden vier Modelle entwickelt:

- Reines Mietermodell: Die Immobilien und die Mittel werden zentral gesteuert. Die Nutzer bezahlen eine Kostenmiete.
- Mietermodell mit dezentraler Bewirtschaftung: Im Gegensatz zum reinen Mietermodell wird die Bewirtschaftung durch die Nutzerdirektionen wahrgenommen.
- Eigentümermodell: Das Modell lehnt sich an den heutigen Zustand an und überlässt das Immobilienmanagement den Direktionen. Diese müssen die zentralen Dienste lediglich für Immobiliengeschäfte und das Bauen in Anspruch nehmen.
- Eigentümermodell für Anstalten: Zusätzlich zu den drei oben genannten Modellen wurde überlegt, ob für Anstalten (Universität Zürich, Universitätsspital Zürich, allenfalls weitere) ein Eigentümermodell eingeführt werden könnte.

Die Ergebnisse wurden am 14. Juli 2011 von Planconsult der Projektauf sicht, bestehend aus dem Baudirektor (Vorsitz), der Bildungsdirektorin, der Finanzdirektorin und dem Gesundheitsdirektor, vorgelegt. Die Projektauf sicht entschied, dass folgende Themen zu vertiefen sind:

- Modelle
- Ausnahmeregelung für die Anstalten
- Verbesserung der Projektabwicklung im Standardprozess
- Datentransparenz

Gemäss Schreiben der Baudirektion vom 28. Oktober 2011 sollten die Ergebnisse dieser vertieften Überprüfung voraussichtlich Ende Januar 2012 vorliegen. Danach sollte die Projektauf sicht in der Lage sein, dem Regierungsrat die Modellfrage zum Entscheid vorzulegen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Herbst 2011 nahm auch die Geschäftsprüfungskommission die Überprüfung des Immobilienmanagements als Schwerpunktthema auf. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, nahm eine Delegation der Finanzkommission an deren Sitzungen teil.

Als Erstes lud die Geschäftsprüfungskommission den Baudirektor zu einer Besprechung am 8. Dezember 2011 ein. Im Zentrum dieser Besprechung standen die bisherigen Erfahrungen mit der Immobilienverordnung, die verschiedenen Aufgaben des Immobilienamtes und seiner Abteilungen sowie insbesondere die Überprüfung des Immobilienmanagements. Nach Auswertung der Veranstaltung zeigte sich, dass weiterhin Fragen offen waren, welche die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat am 31. Januar 2012 schriftlich unterbreitete. Nach Kenntnisnahme der Antworten des Regierungsrates vom 28. März 2012 stellte die Geschäftsprüfungskommission fest, dass diese in keiner Weise zu befriedigen vermögen, was dem Regierungsrat mit Schreiben vom 10. Mai 2012 mitgeteilt wurde. Zusammenfassend hält dieses Schreiben fest:

„Insgesamt muss aus den Antworten des Regierungsrates geschlossen werden, dass die Immobilienverordnung seit ihrem Inkrafttreten per 1. Februar 2007 weder vollständig umgesetzt wurde, noch eingehalten wird. Obwohl der Regierungsrat dringenden Handlungsbedarf anerkennt und der Problemlösung in einzelnen Bereichen höchste Priorität zumisst, hat er den strategischen Entscheid über die Ausgestaltung des Immobilienmanagements bis heute nicht gefällt. Damit ist eine strategische und finanzielle Steuerung des Immobilienbereichs nach wie vor nicht möglich, was zur Folge hat, dass der Regierungsrat diese wichtige Führungsaufgabe nicht wahrnehmen kann. Für die Geschäftsprüfungskommission ist es unverständlich und nicht nachvollziehbar, dass es dem Regierungsrat nicht gelungen ist, innerhalb von fünf Jahren über ein kantonales Immobilienmanagement zu beschliessen und dessen Umsetzung verbindlich anzuordnen.

Gemäss Schreiben vom 28. März 2012 wird der Regierungsrat im ersten Halbjahr 2012 über die künftige Ausgestaltung des kantonalen Immobilienmanagements entscheiden. Die Geschäftsprüfungskommission will den Regierungsrat bei dieser Aussage behaften. Sie erwartet, dass bis Ende Juli 2012 die entsprechende Entscheidung vorliegt.“

Wie von der Geschäftsprüfungskommission gewünscht, stellte die Baudirektion mit Schreiben vom 14. Mai 2012 die Situationsanalyse der Planconsult vom 28. April 2011 und die Ergebnisse der Vertiefung von vier Themenbereichen vom 16. Januar 2012 zu. Zudem teilte die Baudirektion im Schreiben vom 14. Mai 2012 mit, dass der Regierungsrat das Thema „Überprüfung Immobilienmanagement“ an seiner Klausur vom 4. April 2012 behandelt und die Projektaufsicht beauftragt hatte, die an der Klausur gemachten Vorschläge der Baudirektion zu diskutieren und in der Folge erneut einen Antrag zu unterbreiten. Als Folge dieses Auftrages sei das Projekt „Überprüfung Immobilienmanagement“ neu zu organisieren. Am 7. Juni 2012 verlangte die Geschäftsprüfungskommission dazu eine mündliche Erläuterung. Diese Besprechung fand am 23. August 2012 statt. Danach orientierte die Geschäftsprüfungskommission in einem gemeinsamen Schreiben mit der Finanzkommission vom 7. September 2012 die Projektaufsicht über ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen. Dieses Schreiben enthielt unter anderem folgende Ausführungen:

„... Gemäss damaligem Wissensstand der Geschäftsprüfungskommission (Mai 2012) beabsichtigte der Regierungsrat im ersten Halbjahr 2012 über die künftige Ausgestaltung des kantonalen Immobilienmanagements zu entscheiden.

Mit Erstaunen nahm die Geschäftsprüfungskommission deshalb das Schreiben der Baudirektion vom 14. Mai 2012 zur Kenntnis, dem insbesondere zu entnehmen war, dass das Projekt „Überprüfung Immobilienmanagement“ neu zu organisieren sei. Mit

grossem Unverständnis nehmen die beiden Aufsichtskommissionen heute zur Kenntnis, dass der Regierungsrat offenbar nach wie vor nicht in der Lage ist, einen strategischen Entscheid zum künftigen Immobilienmanagement zu beschliessen. Obwohl die externe Situationsanalyse bereits am 28. April 2011 vorlag und der Regierungsrat darauf basierend die externen Fachleute mit einer Vertiefung der Analyse beauftragte, scheinen nach wie vor Fragen ungeklärt.

Gemäss Aussage des Baudirektors wurde ein Ausschuss des Regierungsrates, in dem Sie Einsitz haben, beauftragt, dem Regierungsrat bis zu den Herbstferien 2012 einen Antrag zu unterbreiten, der den zusätzlichen Abklärungsbedarf und das weitere Vorgehen aufzeigt. Offenbar sollen auf die externe Beratung verzichtet und die notwendigen Abklärungen verwaltungsintern bearbeitet werden. Zum heutigen Zeitpunkt scheint es ebenfalls offen zu sein, bis wann der Regierungsrat den längst fälligen strategischen Entscheid zum künftigen Immobilienmanagement treffen kann.

Bei dieser Ausgangslage ist der Unmut der beiden Aufsichtskommissionen nachvollziehbar. Sie erwarten deshalb vom Ausschuss des Regierungsrates konkrete Informationen über die noch offenen Fragestellungen, das weitere Vorgehen und insbesondere über die Terminplanung.“

Mit Medienmitteilung vom 24. Oktober 2012 orientierte der Regierungsrat über die Ergebnisse der vertieften Abklärungen der Projektaufischt: Am bisherigen Modell der Immobilienbewirtschaftung wird im Grundsatz festgehalten. Die Gesundheitsdirektion und die Bildungsdirektion haben bis Ende Januar 2013 ein Grobkonzept für eine allfällige Entlassung des Universitätsspitals Zürich bzw. der Universität Zürich aus dem kantonalen Immobilienmanagement zu entwickeln. Die Finanzdirektion hat bis Mitte 2013 Vorschläge zur Optimierung der finanziellen Steuerung zu erarbeiten und die Baudirektion hat dem Regierungsrat bis Mitte 2013 Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen und Zuständigkeiten im Immobilienmanagement zu unterbreiten. Ziel dieser Arbeiten seien eine erhöhte Wirtschaftlichkeit und Effizienz in der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen, substanzielle Einsparungen durch den Wegfall von Doppelspurigkeiten sowie schnellere und zuverlässigere Steuerinformationen für die selbstständigen Institutionen, den Regierungsrat und die kantonsrätlichen Kommissionen. Es werde zu prüfen sein, wie weit auch die Immobilienverordnung anzupassen sei.

Der Regierungsratsbeschluss vom 24. Oktober 2012, auf dem die Medienmitteilung basiert, übermittelte der Regierungsrat der Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 30. Oktober 2012. Eine direkte Antwort der Projektaufischt auf das Schreiben der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission vom 7. September 2012 erfolgte nicht. Am 29. Oktober 2012 gaben die FDP, SP, Grüne, GLP, CVP, BDP, EDU und SVP im Kantonsrat zur Immobilienstrategie eine gemeinsame Fraktionserklärung ab und äusserten darin ihren grossen Unmut. Offenbar sei der Regierungsrat nicht willens oder nicht fähig, sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen. Die Fraktionen würden in einem nächsten Schritt erneut prüfen, wie man seitens des Kantonsrates nun endlich Pflöcke einschlagen könne. Die EVP machte ihre Kritik in einer eigenen Fraktionserklärung geltend.

Am 6. Dezember 2012 liessen sich die Geschäftsprüfungskommission und die Delegation der Finanzkommission vom Baudirektor erneut über den damaligen Stand der Überprüfung des Immobilienmanagements orientieren. Die Baudirektion ging davon aus, dass ein Grundsatzentscheid zur Auslagerung der Universität und des Universitätsspitals aus dem kantonalen Immobilienmanagement im Januar 2013 gefällt werden kann. Hingegen dürfte dessen Umsetzung viel Zeit in Anspruch nehmen, weil damit auch Gesetzes-

änderungen und allenfalls Personalverschiebungen verbunden seien. Eine Optimierung der finanziellen Steuerung könne relativ rasch umgesetzt werden, da damit lediglich organisatorische Massnahmen ausgelöst würden. Hingegen dürfte die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Prozesse aufgrund der bisherigen Erfahrungen innerhalb der Direktionen strittiger sein. Entsprechend sei mit Verzögerungen zu rechnen.

Am 28. Januar 2013 reichten die Fraktionschefin der Grünen und die Fraktionschefs der GLP, SVP, BDP, CVP, EVP und EDU eine Parlamentarische Initiative ein betreffend Reorganisation Immobilienmanagement: Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung soll so geändert werden, dass sich eine zentrale Verwaltungseinheit für Betriebsliegenschaften um die zentrale Steuerung des Immobilienportfolios des Kantons kümmert.

Im Dezember 2012 gelangte die Bildungsdirektorin an den Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission mit dem Wunsch, der Kommission ihre Sicht zum Immobilienmanagement aufzeigen zu können. Am 31. Januar 2013 erfolgte diese Besprechung wiederum im Beisein der Delegation der Finanzkommission. Die Bildungsdirektorin zeigte dabei insbesondere eine mögliche Neuausrichtung des Immobilienmanagements für die Universität basierend auf dem Delegationsmodell auf. Bei diesem Modell hätte die Universität zwar kein Eigentum an Boden und Bauten. Hingegen hätte sie über die Immobilien ein Verfügungsrecht. Mit dem Kanton würde eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Die Finanzierung durch den Kanton würde basierend auf einer vom Kantonsrat verabschiedeten Immobilienbotschaft erfolgen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist es Aufgabe des Regierungsrates, einen strategischen Entscheid zur Ausgestaltung des Immobilienmanagements zu fällen und damit eine strategische und finanzielle Steuerung des Immobilienbereiches zu ermöglichen. Aufgabe der Aufsichtskommissionen ist es demgegenüber, die entsprechenden Prozessabläufe und -dauer bei der Meinungs- und Entscheidungsfindung zu überprüfen und zu beurteilen. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt deshalb in diesem Bericht keine materielle Beurteilung vor hinsichtlich des ausstehenden Modellentscheides und der damit zusammenhängenden ungeklärten Fragen.

Zwar hat der Regierungsrat den dringenden Handlungsbedarf im Immobilienbereich erkannt, doch hat er es seit der Auftragserteilung zur Überprüfung des Immobilienmanagements am 6. Oktober 2010 nicht geschafft, die notwendigen strategischen Entscheide zu fällen. Die zahlreichen Verzögerungen konnte der Regierungsrat nicht oder nicht überzeugend begründen.

Zwischen den Nutzerdirektionen und der Baudirektion als Eigentümervertreterin und Baufachorgan bestehen offensichtlich unterschiedliche Interessen, die bisher nicht überwunden werden konnten und einem einvernehmlichen Entscheid im Weg standen. Bei dieser Ausgangslage ist es klarerweise die Führungsaufgabe des Gesamtregierungsrates, den dringend notwendigen Strategieentscheid zu fällen, auch wenn es dazu eines Mehrheitsbeschlusses bedarf. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission kann der Beschluss vom 24. Oktober 2012 nicht als strategischer Entscheid betrachtet werden, da darin hauptsächlich Abklärungsaufträge an die Bildungsdirektion, die Gesundheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Baudirektion erteilt werden.

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist es für die Geschäftsprüfungskommission unverständlich und nicht akzeptierbar, dass der Strategieentscheid nach wie vor nicht vorliegt. Sie geht davon aus, dass die im Kantonsrat eingereichte Parlamentarische Initiative die Entscheidungsfindung des Regierungsrates beschleunigen dürfte.

Im Übrigen wird die Geschäftsprüfungskommission der Überprüfung des Immobilienmanagements weiterhin eine hohe Priorität einräumen und sich vom Regierungsrat spätestens vor den Sommerferien 2013 über die Vorschläge der Finanzdirektion zur Optimierung der finanziellen Steuerung sowie über die Vorschläge der Baudirektion zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen und Zuständigkeiten im Immobilienbereich informieren lassen. Zudem hat der Regierungsrat danzumal das weitere Vorgehen und die Terminplanung aufzuzeigen. Nach Abschluss ihrer Abklärungen wird die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat in einem Schlussbericht über ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen informieren.

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 Amtsstellen 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.

Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. Bei den Funktions- und Querschnittbereichen, beispielsweise Immobilien, Informatik und Personal, erwartet die Geschäftsprüfungskommission eine verstärkte politische Führung des Gesamtregierungsrates, so dass Entscheidungs- und Strategieumsetzungsprozesse rascher abgewickelt werden können.

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 (bis Januar 2013) Judith Stofer (ab Februar 2013)
Volkswirtschaftsdirektion	Rahel Walti (Stellvertretung Kurt Weber)
Gesundheitsdirektion	Emy Lalli
Bildungsdirektion	Cornelia Keller (bis Januar 2013) Stellvertretung Judith Stofer)
Baudirektion	Christoph Holenstein
Weiteres Referat:	
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Walter Schoch

Subkommissionen:*Aufsichtseingaben*

Claudio Zanetti, Vorsitz
 Rahel Walti
 Kurt Weber
 zuständige Referentin / zuständiger Referent

Arbeitsstrukturen

Rolf Steiner, Vorsitz
 Emy Lalli
 Yves Senn

Aussenbeziehungen

Claudio Zanetti, Vorsitz
 Christoph Holenstein
 Judith Stofer

*Beantwortung von Anfragen
der Kantonsratsmitglieder*

Yves Senn, Vorsitz
 Cornelia Keller
 Kurt Weber

Funktions- und Querschnittsbereiche

Rahel Walti, Vorsitz
 Walter Schoch
 Peter Uhlmann

Kommunikation der Direktionen

Rolf Steiner, Vorsitz
 Christoph Holenstein
 Judith Stofer
 Rahel Walti

Nachfolgearbeiten PUK BVK

Walter Schoch (Vorsitz)
 Cornelia Keller
 Rolf Steiner

*Submissionswesen**(Sekretariat:**Katrin Meyer, Rechtskonsulentin)*

Judith Stofer (Vorsitz)
 Walter Schoch
 Rahel Walti
 Regula Kaeser-Stöckli (FIKO)
 Jürg Sulser (FIKO)

Sekretärin der GPK:

Madeleine Speerli

Zürich, 7. März 2013

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Claudio Zanetti

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli