

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission*
über ihre Tätigkeit vom April 2014
bis März 2015**

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat / Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Open Data Pilotversuch“	3
2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Gemeindeamt, Aufsicht über die KESB“	7
3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Projekt Forensisches Institut Zürich FOR“	11
4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „IT-Strategie / IT in der kantonalen Verwaltung“	16
5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Zürcher Verkehrsverbund ZVV“	20
6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Projekte in der Gesundheitsversorgung“	24
7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Investitionsabläufe und -prozesse im Mittelschul- und Berufsbildungsamt“	27
8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Kantonales Tiefbauamt“	32
9. Schlussbemerkungen	35
10. Organisation der GPK	36

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Gossau (Präsident); Daniel Frei, Niederhasli; Daniel Hodel, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Rolf Zimmermann, Erlenbach; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Einleitung

Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufsichtsaufgabe unter anderem 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 setzt die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen ein.

Im Berichtsjahr traf sich die Geschäftsprüfungskommission zu 31 Sitzungen (bis und mit 26. März 2015). Die Subkommissionen wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

Feststellungen zur Arbeit des Gesamtregierungsrates

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 2014/2015. Es kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass die geprüften Ämter und Betriebe fachkundig geführt und die jeweiligen Mitarbeitenden ihre Aufgaben kompetent und motiviert erledigen.

Wie im letzten Jahr ist aber das Fazit hinsichtlich der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit des Gesamtregierungsrates bzw. der Direktionen nicht zufriedenstellend. Verwies die Geschäftsprüfungskommission im letzten Berichtsjahr insbesondere auf das Immobilienmanagement, basieren ihre Feststellungen in diesem Berichtsjahr hauptsächlich auf ihren Abklärungen zum kantonalen Beschaffungswesen und zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in den Funktions- und Querschnittsbereichen werden durch die Eigeninteressen der Direktionen oftmals verhindert oder verzögert. So wird beispielsweise die IT-Strategie des Regierungsrates stark verzögert oder unvollständig umgesetzt. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist es unabdingbar, dass der Regierungsrat diesen Bereichen und Aufgaben mehr Relevanz zumisst und sicherstellt, dass seine strategischen Entscheide zeitgerecht umgesetzt werden und die Umsetzung direktionsübergeordnet kontrolliert wird. Einmal mehr weist die Geschäftsprüfungskommission darauf hin, dass der Gesamtregierungsrat seine Führungsfunktion insbesondere auch direktionsübergreifend wahrzunehmen hat.

Weitere Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

Die Parlamentarische Untersuchungskommission PUK BVK gab in ihrem Abschlussbericht verschiedene Empfehlungen an die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich, den Regierungsrat und den Kantonsrat ab. In der Folge beauftragte die Geschäftsleitung des Kantonsrates die Geschäftsprüfungskommission mit diversen Nachfolgearbeiten aus der PUK BVK. Mit Bericht vom 14. November 2013 orientierte die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat ein erstes Mal über die eingeleitete Reorganisation der BVK und die Umsetzungen der Empfehlungen der PUK BVK. Eine weitere Berichterstattung ist

auf Ende Legislatur vorgesehen. Am 12. Februar 2015 genehmigte die Geschäftsprüfungskommission den Schlussbericht und leitete ihn an die Geschäftsleitung weiter mit dem Antrag, diesem dem Kantonsrat zur Kenntnis zu bringen. Damit ist der von der Geschäftsleitung erteilte Auftrag erfüllt.

Die Geschäftsprüfungskommission übt weiter die Oberaufsicht über die anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften aus. Sie prüft deren Jahresberichte und Jahresrechnungen und stellt dem Kantonsrat entsprechend Antrag (siehe Vorlage 5116 a).

Gemäss § 49b lit. c des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zudem zuständig für die Vorberatung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und für die Antragstellung an den Kantonsrat (siehe Vorlage 5093 a).

Nachdem in den vergangenen Jahren immer wieder einzelne Antworten des Regierungsrates auf kantonsrätliche Anfragen bemängelt worden waren, beauftragte die Geschäftsprüfungskommission eine Subkommission, diese Antworten zu überprüfen. Kommt sie zum Schluss, dass die Kritik berechtigt ist, teilt sie dies der Einreicherin oder dem Einreicher sowie dem Regierungsrat mit. Es ist aber nicht – oder nur in Ausnahmefällen – Aufgabe der Subkommission, vollständige oder verständlichere Antworten auf einzelne Anfragen beim Regierungsrat einzuholen bzw. die Antworten „nachbessern“ zu lassen. Die Subkommission sammelt die geprüften Antworten, wird sie vor Ende der Legislatur auswerten und der Geschäftsprüfungskommission Bericht erstatten. Diese wird danach entscheiden, ob es angezeigt ist, die Regierungspräsidentin bzw. den Regierungspräsidenten oder besonders betroffene Regierungsmitglieder zu einer Besprechung einzuladen.

Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt schliesslich 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.

Mit Beschluss vom 5. Juni 2014 beantragte die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat, die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 84/2011 betreffend Finanzierung der stationären Jugendhilfe um sechs Monate zu erstrecken. Der Kantonsrat ist diesem Antrag an seiner Sitzung vom 7. Juli 2014 gefolgt.

Mit Bericht vom 20. November 2014 orientierten die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission zudem über die gemeinsamen vertieften Abklärungen zum Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung (KR-Nr. 346/2014). Dieser Bericht wurde am 26. Januar 2015 im Kantonsrat beraten und zur Kenntnis genommen.

Mit Bericht vom 16. Dezember 2014 orientierten die Geschäftsprüfungskommission und die Kommission für Bildung und Kultur zudem über die gemeinsamen Abklärungen zur Opernhaus Zürich AG (KR-Nr. 364/2014). Dieser Bericht wird voraussichtlich im April 2015 im Kantonsrat beraten und zur Kenntnis genommen.

1. Regierungsrat / Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Open Data Pilotversuch“

Ausgangslage und Rechtsgrundlagen

Die öffentliche Verwaltung bewirtschaftet zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben umfangreiche und qualitativ hochstehende Datenbestände. Diese Daten enthalten wertvolle Informationen über eine Vielzahl von Lebensbereichen und stossen daher in der Öffent-

lichkeit auf zunehmendes Interesse. Mit Behördendaten zur freien Wiederverwendung stehen der Wirtschaft Rohdaten für neue Nutzungsmöglichkeiten und Geschäftsmodelle zur Verfügung und es kann die Transparenz der Verwaltungstätigkeit gefördert werden. Dieses Potenzial wurde gemäss Regierungsrat in verschiedenen Studien belegt.

Der Bund hat mit der Open-Government-Data-Strategie 2014-2018 eine verbindliche Grundlage für die Bundesverwaltung geschaffen. Die Veröffentlichung nach Open Data Government (ODG) als Handlungsprinzip soll für alle geeigneten Behördendaten gelten, sofern diese gemäss den bestehenden rechtlichen Grundlagen veröffentlicht werden können. Allenfalls ist eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen zu prüfen. Im Interesse einer über die föderalen Ebenen hinweg koordinierten Umsetzung von ODG strebt der Bund eine Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden an.

Der Kanton Zürich hat im Rahmen der E-Government-Strategie 2013-2016 die Publikation und einfache Zugänglichkeiten von sogenannten offenen Behördendaten als Zielsetzung verankert. Im Umsetzungsplan zur E-Government-Strategie wurde ein entsprechendes Vorprojekt vorgesehen, das klären soll, wie ODG im Kanton gefördert und umgesetzt werden kann. Ausgehend von dem bereits praktizierten Umgang mit offenen Behördendaten, namentlich Geo- und Statistikdaten, sind Grundlagen für einen einheitlichen Umgang und die koordinierte Umsetzung zu entwickeln.

Mit ODG sollen an sich keine neuen Daten erzeugt, sondern bestehende, maschinenlesbare Daten, die zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages erstellt werden, zugänglich und nutzbar gemacht werden. Zum Teil bestehen in den Fachgesetzen – beispielsweise dem kantonalen Geoinformationsgesetz – bereits ausdrückliche Vorgaben zur Veröffentlichung und freien Datennutzung.

Pilotversuch und Zusammenarbeit mit dem Bund

Das Schweizerische Bundesarchiv als federführende Stelle, das Bundesamt für Landestopographie, das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie, das Bundesamt für Statistik und die Schweizerische Nationalbibliothek haben im Januar 2013 gemeinsam das Open Government Data Pilotprojekt (ODG@Bund) eingeleitet, um ihre offenen Daten über ein gemeinsames ODG-Portal zu publizieren. Weitere Bundesämter, Kantone und Gemeinden wurden eingeladen, sich dieser Initiative anzuschliessen. Seit 18. September 2013 ist das Pilotportal in Betrieb.

Im Sommer 2013 hat der Staatsschreiber die Stabsstelle E-Government mit der Durchführung des kantonalen Pilotprojektes Open Government Data (ODG@ZH) beauftragt mit dem Ziel, Erfahrungen mit der spezifischen Situation im Kanton zu sammeln und zu klären, ob die zentrale Erschliessung der Datenbestände praktikabel ist. Weiter sei zu prüfen, ob der gewählte Ansatz richtig sei für die Erschliessung der Datenbestände der gesamten kantonalen Verwaltung sowie der Gemeinden. Schliesslich stellte sich noch die Frage, mit welchen Massnahmen der Pilotbetrieb ODG@ZH in einer permanenten Form weitergeführt werden kann.

Bereits offene Daten des Kantons – vorrangig Geodaten des GIS-Zentrums und Daten des Statistischen Amtes – sollen der Öffentlichkeit über das Portal des Bundes bekannt und zugänglich gemacht werden. Der Kanton hat am 30. Oktober 2013 die ersten Datensätze publiziert. Bis Ende Oktober 2014 hat er im Rahmen seines Pilotprojektes insgesamt 52 kantonale Datensätze – 42 Geoinformationsdatensätze des GIS-Zentrums und zehn Statistikdatensätze des Statistischen Amtes – über das ODG-Pilotportal zugänglich gemacht. Diese publizierten Daten fanden gemäss Regierungsrat in der Öffentlichkeit grosse Beachtung und führten zu positiven Reaktionen in den Medien sowie zu ersten ODG-Anwendungen ausserhalb der Verwaltung.

Bisherige Erfahrungen und weiteres Vorgehen

Nachdem der kantonale Pilotversuch bis März 2014 befristet war, wurde er bis Ende 2014 verlängert. In Zusammenarbeit mit den Projektbeteiligten hat die Stabsstelle E-Government einen Schlussbericht zum Pilotprojekt OGD@ZH verfasst, der den Projektverlauf und die Projektergebnisse beschreibt und diese aus verschiedenen Blickwinkeln beurteilt. Die Plattform opendata.admin.ch hat sich gemäss Regierungsrat für die Publikation von offenen Behördendaten bewährt. Sie eigne sich als Publikations- und Kommunikationskanal für die kantonale Verwaltung, um frei wiederverwendbare Daten besser zugänglich zu machen. Es wurde folgendes Fazit gezogen: Der Ansatz des OGD@ZH ist praktikabel und findet sowohl innerhalb wie auch ausserhalb der Verwaltung Akzeptanz. Aufgrund der Erfahrungen mit dem GIS-Zentrum und dem Statistischen Amt erweist sich der technische und organisatorische Ansatz für die Erschliessung von OGD in der gesamten kantonalen Verwaltung als geeignet. Auf den Aufbau eines eigenen Portals kann verzichtet werden. Wichtigste Voraussetzung ist neben dem zentralen OGD-Portal des Bundes entsprechendes Personal in den Verwaltungseinheiten, das sich um die OGD-Publikation sowie die Kommunikation mit den Datenherren und den OGD-Nutzenden kümmert. Schliesslich sei der Pilotbetrieb OGD@ZH in einen dauerhaften Betrieb zu überführen. Es seien weitere begleitende, auf die Open-Government-Strategie Schweiz 2014-2018 abgestimmte Massnahmen notwendig, um den Publikationskanal weiterhin anbieten zu können.

Basierend auf dem Schlussbericht wurde ein Massnahmenplan erstellt. Diese beiden Dokumente bildeten die Grundlagen für den Regierungsratsbeschluss vom 26. November 2014 betr. Aufbau eines Open-Government Data-Angebots. Daten, die den Erfordernissen von OGD entsprechen, sollen gemäss dem Beschluss als kantonale OGD-Daten im Portal des Bundes veröffentlicht werden. Zudem sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass der weitere Ausbau des OGD-Angebots im Sinn der E-Government-Strategie koordiniert und bedürfnisgerecht erfolgen kann. In der Aufbauphase sollen weiterhin unbestrittene Datensätze bevorzugt werden, die ohne zusätzliche Abklärungen zur Publikation geeignet sind.

Eine Bereitstellung von Daten als OGD ist nur dann zulässig, wenn sie nicht gegen Datenschutz-, Urheberrechts- und Informationsschutzbestimmungen verstösst. Zu beachten ist insbesondere das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG). Für die konkrete Datenfreigabe wurde ein Freigabeprozess in Grundzügen festgelegt. Als erstes hat der verantwortliche Datenherr im Einzelfall zu entscheiden, ob Daten publiziert werden sollen. Danach nimmt ein Fachausschuss dazu Stellung und es wird entschieden, ob die Daten freigegeben werden können. Gemäss Staatskanzlei ist dieser Freigabeprozess innerhalb der betrieblichen Umsetzung detaillierter zu formalisieren. Dazu brauche es aber weitere Erfahrungswerte. Im Übrigen ist der kantonale Datenschutzbeauftragte über das Projekt informiert und es finden regelmässige Gespräche mit ihm statt.

Nach Abschluss der Aufbauphase wird die Staatskanzlei dem Regierungsrat Bericht erstatten und das weitere Vorgehen beantragen.

Die Ergebnisse aus der Umsetzung der OGD-Strategie Schweiz dürften gemäss Regierungsrat zu weiterer Klärung führen und damit den Kreis der Daten langfristig erweitern. Wesentlich dafür sei auch die Entwicklung der Gesetzgebung der jeweiligen Fachbereiche. Unter anderem seien darin der Gebührenverzicht und die Publikationspflicht zu regeln.

Weiter führt der Regierungsrat aus, der Aufbau des OGD-Angebots entspreche einem Bedürfnis, eröffne für die Zukunft Chancen und stelle sicher, dass der Kanton künftig auf eine stärkere Nachfrage vorbereitet sei. Angesichts der beschränkt verfügbaren personellen und finanziellen Mittel müsse vorerst jedoch auf eine stärkere Förderung von OGD verzichtet werden. Sollte sich zeigen, dass die Mittel nicht mit dem wirklichen Bedarf

und der Zielsetzung übereinstimmen, werde die Stabsstelle E-Government die Ressourcensituation unter Einbezug des OGD-Fachausschusses überprüfen und gegebenenfalls neu beantragen.

Nachfrage nach OGD, Nutzungsregelungen und Anwendungsmöglichkeiten

Die Datennutzung ist grundsätzlich anonym. Rückfragen gingen bisher von Medienschaffenden, Hochschulen und Einzelpersonen ein. Das Verhältnis zwischen dem Aufwand für die Datenbereitstellung und der Zahl der konkreten Datennutzungen kann nach der kurzen Pilotphase noch nicht abschliessend beurteilt werden. Gemessen am Datenumfang lag die Nutzung gemäss Regierungsrat in kurzer Zeit über den Erwartungen. Mittel- und langfristige Studien sagten ein grosses Nutzenpotenzial voraus.

Wie bereits erwähnt wurden ausschliesslich Daten publiziert, die schon vorhanden und öffentlich waren. Neben der Verfügbarkeit war die fachliche Einschätzung durch die beteiligten Stellen entscheidend. Orientierungspunkte waren bestehende Angebote anderer Gemeinwesen wie beispielsweise Geo- oder Finanzdaten, allgemeines öffentliches Interesse oder Aktualität. Grundsätzlich wurde versucht, die Nachfrage nach mehr offenen und frei zugänglichen Behördendaten zu erfüllen. Vereinzelt erfolgten auch Anfragen nach bestimmten Daten.

Eine kostenpflichtige Datennutzung im Rahmen von OGD ist nicht geplant. Begründet wird dies damit, dass offene Behördendaten Daten sind, die bereits mit Steuergeldern bezahlt worden sind. Mit ihnen könne der grösste volkswirtschaftliche Nutzen erzielt werden, wenn sie gebührenfrei verfügbar seien.

Gemäss Nutzungsregelung des Statistischen Amtes dürfen Daten mit Hinweis auf die Quelle vervielfältigt, verbreitet und weiter zugänglich gemacht, angereichert und bearbeitet sowie kommerziell genutzt werden. Demnach unterstehen die freigegebenen Datensätze grundsätzlich keinen Nutzungsbeschränkungen mit Ausnahme des Quellenhinweises. Die Daten können mit den für OGD typischen Möglichkeiten genutzt werden, beispielsweise für kommerzielle Auskunftsdienste. Sie können auch mit eigenen Datensätzen kombiniert oder in Medienprodukten visualisiert werden.

Der Verein opendata.ch veranstaltet regelmässig Anlässe, wo sich Laien und Experten zum Thema offene Daten austauschen können. So macht er auf die Bedeutung von OGD aufmerksam und bündelt die Interessen von OGD-Interessierten. Für das Pilotprojekt war es wichtig, kompetente Ansprechpartner zu finden, die zu den Anliegen der Interessierten – der OGD-Community – Auskunft geben konnten. Der Kanton ist jedoch nicht Mitglied des Vereins. Vertreter des Pilotprojekts haben aber an Informations- und Austauschveranstaltungen, die durch den Verein organisiert wurden, mitgewirkt.

Konkrete Nutzungsbeispiele mit kantonalen Daten: Die App der anthrazit AG verknüpft als kommerzielle Nutzung die Daten von Haltestellen mit Geoinformationen des GIS-Zentrums. Die Web-Anwendung „Finanzlage der Zürcher Gemeinden“ wurde von Studenten der Universität Bern im Rahmen einer Studienarbeit entwickelt zur Berechnung von Bewertungsnoten für die Gemeinden. Während des OGD-Anlasses „Hacknights 2013“ der Stadt Zürich wurde der Prototyp für eine „Denkmalpflege“-App entwickelt.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung führte die Geschäftsprüfungskommission transparent in OGD ein und zeigte die Möglichkeiten dieser neuen Plattform und die damit verbundenen Fragen verständlich auf. Die Fragen der Geschäftsprüfungskommission wurden umfassend beantwortet.

Grundsätzlich unterstützt die Geschäftsprüfungskommission die Teilnahme des Kantons Zürich am Pilotprojekt des Bundes. Sie begrüsst es jedoch, dass sich der Regierungsrat

nicht für ein offensives Vorgehen entschieden hat. Auf eine gezielte Förderung wird verzichtet. Es soll in erster Linie die bestehende Nachfrage gedeckt werden.

Der Bund hält das Vorgehen bei der Freigabe der Behördendaten in der Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014-2018 fest. Auf kantonaler Ebene gibt es gegenwärtig noch keinen standardisierten Freigabeprozess mit objektiven Entscheidungskriterien. Ob Daten freigegeben werden, wird im konkreten Fall mit einer Güterabwägung entschieden. Für die Geschäftsprüfungskommission ist der Freigabeprozess jedoch ein zentrales Element von OGD. Sie empfiehlt deshalb dem Regierungsrat, diesen in standardisierter Form und transparent sicherzustellen.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission muss weiter gewährleistet sein, dass die technischen Zugangsanforderungen zu OGD nicht zu hoch sind. Es sollen möglichst breite Bevölkerungskreise die Möglichkeiten von OGD nutzen können.

Weiter empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, ein standardisiertes Verfahren einzuführen, damit Nutzer und Nutzerinnen auf einfache Art und Weise Rückmeldungen machen können. Aus solchen Meldungen kann unter anderem der Nutzen der zur Verfügung gestellten Daten abgeleitet werden.

Der Grundsatz der Kostenlosigkeit solcher Datenfreigaben löste in der Geschäftsprüfungskommission eine Diskussion aus. Es wurde zum einen geltend gemacht, dass aus der kommerziellen Verwendung von solchen Daten ein volkswirtschaftlicher Mehrwert resultiere. Demgegenüber vertritt ein anderer Teil der Geschäftsprüfungskommission die Meinung, dass es bei wirtschaftlicher Nutzung gerechtfertigt sei, Gebühren zu erheben. Da es sich hier um politische Fragen handelt, befasste sich die Geschäftsprüfungskommission nicht abschliessend damit. Für sie steht im Vordergrund, dass OGD die geltenden Gesetze und Richtlinien des Bundes und des Kantons einhält, was bisher der Fall ist.

Das Projekt steht gegenwärtig in der Aufbauphase. Diese soll 2016 abgeschlossen sein. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich dann zumal über die Ergebnisse und das geplante weitere Vorgehen informieren lassen.

2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Gemeindeamt, Aufsicht über die KESB“

Zuständigkeiten und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist, erforderte eine umfassende Neuregelung des kantonalen Rechts. Neben dem Erlass diverser Ausführungsbestimmungen war insbesondere die neue Behördenorganisation zu regeln.

Der Bund ist zuständig für den Erlass des materiellen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sowie der Grundzüge der Behördenorganisation. Das Bundesrecht verlangt, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) als Fachbehörden ausgestaltet werden müssen. Die KESB haben professionell zu arbeiten und müssen interdisziplinär zusammengesetzt sein. Das heisst im Wesentlichen, dass die für die Aufgabenerfüllung massgebenden Kernkompetenzen in der Behörde vertreten sein müssen und die Behördenmitglieder hauptberuflich tätig sind. Zudem müssen die Einzugsgebiete der einzelnen KESB ausreichend gross sein, damit die Behörden eine kohärente Praxis entwickeln können. Im Kanton Zürich wohnen mindestens 50'000 Personen in jedem Einzugsgebiet der dreizehn KESB.

In diesem vorgegebenen Rahmen sind die Kantone grundsätzlich frei, die Behördenorganisation festzulegen. Schliesslich haben sie die gerichtlichen Beschwerdeinstanzen, die Aufsichtsbehördenorganisation sowie die Ausführungs- und die Verfahrensbestimmungen zu regeln.

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der KESB im Kanton Zürich

Gemäss Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR) können mehrere Gemeinden mittels Anschlussvertrag oder mittels anderer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit eine gemeinsame KESB schaffen. Von den 13 neu gebildeten KESB betreibt nur die Stadt Zürich eine eigene KESB. Die übrigen zwölf KESB-Kreise umfassen pro Kreis jeweils mehrere Gemeinden. Je sechs KESB haben sich in der Form des Zweckverbandes bzw. mittels Anschlussvertrag (Sitzgemeindemodell) organisiert.

Beim Sitzgemeindemodell haben die Anschlussgemeinden ihre Kompetenzen an die Sitzgemeinde delegiert. Beim Zweckverbandsmodell schliessen sich die Gemeinden zu einer Körperschaft zusammen. Unabhängig von der Organisationsform sind die KESB gemäss EG KESR bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden. Die Trägerschaften dürfen demnach auch nicht mittels entsprechender Vorgaben indirekt auf die Behördentätigkeit Einfluss nehmen.

Die KESB arbeiten mit zahlreichen Behörden und Ämtern zusammen: auf kommunaler Ebene beispielsweise mit ihren Trägerschaften, den Sozial- und Schulbehörden, den Sozialdiensten sowie den Zivilstands- und Betreibungsämtern. Auf kantonaler Ebene sind dies insbesondere das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB), die gerichtlichen Beschwerdeinstanzen sowie die Aufsichtsbehörde. Schnittstellen bestehen zu Heimen und psychiatrischen Einrichtungen, zum Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst, zu privaten Organisationen wie Pro Senectute, zu Gutachtern, Ärzteschaft, Strafverfolgungsbehörden, Sozialversicherungen sowie Ausländerbehörden.

Abgesehen von gesetzlichen Vorgaben zur Führung der Beistandschaften ist die Zusammenarbeit nicht einheitlich geregelt. Es ist daher wichtig, dass die KESB den regelmässigen Austausch mit den anderen beteiligten Institutionen pflegen. Es bestehen zudem Arbeitsgruppen, welche die Zusammenarbeit weiterentwickeln.

Aufsicht über die KESB

Das Gemeindeamt übt namens der Direktion der Justiz und des Innern die Aufsicht über die KESB aus. Innerhalb des Amtes ist die Abteilung Gemeinderecht zuständig. Innerhalb der Abteilung nimmt diese Aufgabe wiederum die Fachstelle KESR wahr. Insgesamt stehen für diese Aufsichtsfunktion drei Mitarbeitende zur Verfügung. Diese sind jedoch daneben in anderen Bereichen des Gemeinderechts tätig. Bei Geschäften von grösserer Tragweite, beispielsweise Vorstösse des Kantonsrates oder Gesetzgebungsprojekte, hat die Fachstelle eine Ansprechpartnerin im Generalsekretariat der Direktion.

Der Aufsichtsbehörde obliegt die Gewährleistung und Weiterentwicklung der Qualität der KESB-Tätigkeit. Sie ist jedoch nicht befugt, im Einzelfall zu korrigieren. Gemäss Bundesrecht ist dies den beiden gerichtlichen Beschwerdeinstanzen – Bezirksrat und Obergericht – sowie letztinstanzlich dem Bundesgericht vorbehalten. Im Zentrum steht die präventive Aufsicht. Folgende Mittel stehen zur Verfügung: Visitationen, Schulungen, Arbeitshilfen, Dokumentation der Rechtspraxis. Führen diese Massnahmen nicht zum Ziel, kann die Aufsichtsbehörde nötigenfalls mittels verbindlicher Anordnungen in genereller Weise korrigierend eingreifen. Das Gemeindeamt erstellt jährlich einen Bericht über die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

2014 wurden erstmals halbtägige Visitationen bei allen KESB durchgeführt. Dabei überprüfte die Aufsichtsbehörde verschiedene, im Vorfeld definierte Bereiche. Zunächst verschaffte sie sich einen allgemeinen Eindruck über die Räumlichkeiten. Weiter waren Sicherheitsaspekte, die Erreichbarkeit und der Stellenetat der Behörde, die Belastungssituation der Mitarbeitenden, die Personalfluktuatation, die Ablauforganisation sowie die Geschäfts- und Terminkontrollen Gegenstand der Prüfung. Materiell mussten die KESB

Dossiers von hängigen Verfahren und laufenden Massnahmen präsentieren. Dabei wurde auch die Aktenordnung überprüft. Schliesslich mussten die KESB fünf Dossiers mit den im Zeitpunkt der Visitation längsten Rechtshängigkeiten vorlegen. Mit dieser Überprüfung sollten allfällige Bearbeitungslücken erkannt werden. Die Aufsichtsbehörde wird die KESB künftig jährlich visitieren, wobei sie neben dem ordentlichen Prüfbereich jeweils einen Schwerpunkt festlegen wird.

Aus den ersten Visitationen hat sich für die Aufsichtsbehörde folgendes Fazit ergeben: Die Belastungssituation der KESB ist mehrheitlich nach wie vor gross. Trotzdem ist die Fluktuationsrate gering. Bei wenigen Dossiers, die von den altrechtlichen Vormundschaftsbehörden übernommen wurden, bestehen Bearbeitungslücken, die mit Terminkontrollen geschlossen werden sollen. – Mit der Aufnahme ihrer Arbeit mussten die KESB insgesamt 20'000 altrechtliche Dossiers übernehmen. Diese sind innerhalb von drei Jahren ins neue Recht zu überführen. – Die laufende Auswertung der Rechtsprechung der Bezirksräte und des Obergerichts zeigt zudem keine Auffälligkeiten, die ein aufsichtsrechtliches Einschreiten erfordern würde. Gemäss Aufsichtsbehörde darf die Qualität der KESB insgesamt als hoch eingestuft werden.

Neben der Fachaufsicht unterstehen die KESB als Verwaltungseinheiten der allgemeinen Aufsicht, die für die entsprechenden Sitzgemeinden und Zweckverbände zuständig ist. Diese Aufsicht umfasst beispielsweise das Personal und die Finanzen. Sie wird durch den Bezirksrat, die Direktion der Justiz und des Innern sowie den Regierungsrat ausgeübt.

Schnittstellen zwischen KESB und Gemeinden

Empfehlung der Aufsichtsbehörde betreffend Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblicher Kostenfolge

Durch die Regionalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz fallen die anordnende sowie die finanzierende Ebene auseinander. Nachdem diese Regelung zu starker Kritik geführt hatte, erliess die Aufsichtsbehörde eine Empfehlung zum Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblicher Kostenfolge. In der Regel handelt es sich um Verfahren betreffend Anordnung von Fremdplatzierungen Minderjähriger. Dabei ist zwischen Platzierungen in Pflegefamilien, in Kinder- und Jugendheime und in Schulheime zu unterscheiden. Die Finanzierungsregelungen und -ströme sind jedoch komplex und basieren auf diversen Gesetzen und Verordnungen. Grundsätzlich haben die Eltern die Kosten für angeordnete Massnahmen für Minderjährige zu übernehmen. Können diese die Kosten nicht tragen, gehen sie in der Regel zulasten der Sozialhilfe.

Die Empfehlung sieht insbesondere vor, dass die KESB bei der betroffenen Gemeinde eine Stellungnahme einzuholen hat, falls die Kosten für die in Erwägung gezogene Massnahme pro Minderjährigen Fr. 3'000 monatlich übersteigt. Die KESB haben diese Empfehlung seit August 2014 zu beachten. Eine Umfrage der Aufsichtsbehörde, die nach drei Monaten durchgeführt wurde, ergab auf der Basis von elf Rückmeldungen folgendes Ergebnis: In diesen drei Monaten waren 1'176 Kindesschutzverfahren (ohne Stadt Zürich) eröffnet worden. In 36 Verfahren hatten die KESB entsprechend den Empfehlungen eine Stellungnahme der betroffenen Gemeinde einzuholen, was einem Anteil von 3% entspricht. Gemäss diesen Stellungnahmen zeigte sich die überwiegende Mehrheit der Gemeinden einverstanden mit der von der KESB angedachten Kindesschutzmassnahme. Knapp ein Drittel verzichtete auf eine Stellungnahme. In einem Fall war die betroffene Gemeinde nicht einverstanden. Die Aufsichtsbehörde beurteilt die ersten Erfahrungen mit der Empfehlung als positiv. Sie weist aber gleichzeitig darauf hin, dass eine vertiefte Analyse nach so kurzer Beobachtungsdauer nicht vorgenommen werden könne. Im Übrigen weist die Direktion der Justiz und des Innern darauf hin, dass 2013 die Verfahren mit

erheblichen Kostenfolgen (Obhutsentzüge und Fremdplatzierungen) gegenüber 2012 zurückgegangen sind.

Pflicht der Gemeinden zur Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen

Die Gemeinden haben für eine ausreichende Zahl von Berufsbeiständinnen und Berufsbeiständen zur Führung von Massnahmen des Erwachsenenschutzes zu sorgen. Dieser Pflicht können sie entweder allein oder gemeinsam mit anderen Gemeinden in der Form der interkommunalen Zusammenarbeit nachkommen. Die Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände unterliegen einer Doppelunterstellung: Einerseits werden sie von den Gemeinden angestellt, andererseits von den KESB als Mandatspersonen bestellt. Die Gemeinden sind vorgesetzte Stelle mit den entsprechenden personalrechtlichen Kompetenzen. Sie können beispielsweise organisatorische Vorgaben machen. Demgegenüber obliegt es den KESB, Berufsbeistandspersonen als Mandatsträgerinnen und Mandatsträger für die Führung einer Beistandschaft zu ernennen und deren Aufgaben im Einzelfall zu definieren und festzulegen.

Für nebenamtlich tätige Personen gibt es in Bezug auf ihre Zahl keine Vorschriften. Das EG KESR hält aber fest, dass die Gemeinden den KESB Personen melden, die für die Übernahme eines Mandates in Frage kommen. Der Entscheid über die Mandatierung liegt ausschliesslich bei der KESB. Massgebend ist dabei die Geeignetheit der Person für die zu übernehmende Beistandschaft. Die Rechtsstellung von nebenamtlich tätigen Personen und Berufsbeistandspersonen im Verhältnis zu den betreuten Personen ist identisch. Eine Hierarchisierung zwischen privaten Beiständinnen und Beiständen sowie Berufsbeiständinnen und -beiständen existiert grundsätzlich nicht. Es ist jedoch zu beachten, dass für gewisse Massnahmen – beispielsweise bei psychischer Erkrankung oder Drogenabhängigkeit der verbeiständeten Person – private Mandatspersonen eher nicht geeignet sind.

Mandatspersonen im Bereich Kinderschutz

Im Bereich des Kinderschutzes werden die Massnahmen mehrheitlich von den regionalen Jugendhilfestellen des AJB geführt. In Ausnahmefällen können solche Mandate auch nebenamtlich tätigen Personen erteilt werden.

Erste Erfahrungen mit den KESB

Gemäss Direktion der Justiz und des Innern wurde die vom Bundesrecht vorgegebene Professionalisierung erreicht. Die KESB seien zudem funktionsfähig und erfüllten ihre Aufgaben gesetzeskonform. Herausforderungen seien nach wie vor zu meistern, was vor dem Hintergrund des Reorganisationsumfangs, den neuen Instrumenten sowie des neuen Rechts nicht erstaune. Zu den Herausforderungen zähle insbesondere die Bewältigung der zahlreichen Schnittstellen. Hier seien bereits Massnahmen getroffen worden, die sich etabliert hätten oder deren Einführung geplant sei. Grundsätzlich sei von einer Konsolidierungsphase von mindestens fünf Jahren auszugehen, weshalb es Ende 2014 verfrüht erscheine, ein abschliessendes Fazit ziehen zu wollen.

Nach Ansicht der Aufsichtsbehörde besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf kantonaler Stufe. Der neuen Behördenorganisation solle die notwendige Konsolidierungsphase zugestanden werden. Das gelte auch für die Empfehlung zum Einbezug der Gemeinden in KESR-Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen. Auf Bundesebene wäre eine bundesweite Vereinheitlichung des Verfahrens vor der KESB zu prüfen, da die geltende Regelung unübersichtlich, kompliziert und ineffizient sei. Eine separate Verfahrensordnung für die KESB wäre angezeigt. Im Bereich Fürsorgerische Unterbringung wäre es angebracht, die Vorschriften zur Anhörung sowie die Koordination der verschiedenen Verfahrensabschnitte zu hinterfragen. Schliesslich stelle sich die Frage, ob für die

Gemeinden ein Beschwerde- und Akteneinsichtsrecht eingeführt werden sollte. Solche Anpassungen hätten im Schweizerischen Zivilgesetzbuch und nicht auf kantonaler Ebene zu erfolgen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Rahmen der Besprechung mit dem Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern, dem Chef des Gemeindeamtes sowie dem zuständigen Fachstellenmitarbeitenden wurde die Geschäftsprüfungskommission detailliert und verständlich informiert. Zusammen mit den schriftlichen Antworten wurden die Fragen der Geschäftsprüfungskommission vollständig beantwortet. Insbesondere der zuständige Mitarbeitende der Fachstelle im Gemeindeamt fiel durch sein profundes Fachwissen im Bereich KESR positiv auf.

Die Geschäftsprüfungskommission schliesst sich dem vorläufigen Fazit der Direktion der Justiz und des Innern weitgehend an: die KESB sind funktionsfähig und die gesetzten Ziele wurden mehrheitlich erreicht. Verbesserungspotenzial besteht jedoch weiterhin. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass ein Auslöser für die kritischen Stimmen aus den Gemeinden ein Kommunikationsdefizit zwischen diesen und den KESB sein könnte. Sie empfiehlt der Direktion, mit geeigneten vertrauensbildenden Massnahmen diesem Defizit entgegen zu wirken. Die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ist dringend zu intensivieren.

Auch die komplizierten Finanzströme – zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie direktionsübergreifend – können Missverständnisse hervorgerufen haben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier Klärungsbedarf gegenüber den beteiligten Akteuren. Es ist aber auch zu prüfen, ob diese Finanzströme transparenter und einfacher geregelt werden könnten. Die Geschäftsprüfungskommission wird dieses Thema auf ihre Pendenzenliste setzen und sich zu einem späteren Zeitpunkt vertiefter informieren lassen. Unklarheiten bestehen für die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der Aufsicht im Schnittstellenbereich der beteiligten Behörden und Amtsstellen. Sie wird auch diesen Fragen zu einem späteren Zeitpunkt nachgehen.

Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Vorschläge des Gemeindeamtes für mögliche Gesetzesanpassungen auf Bundesebene. Sie empfiehlt der Direktion, diese an geeigneter Stelle – Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren oder kantonale Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier – vorzubringen.

Schliesslich vermutet die Geschäftsprüfungskommission, dass sowohl die Gesetzgeber auf eidgenössischer und kantonaler Ebene als auch die Gemeinden den Umfang bzw. die Auswirkungen der Reorganisation, die neuen Instrumente sowie das neue Recht unterschätzt haben dürften. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist von einer mehrjährigen Konsolidierungsphase auszugehen, weshalb es zum heutigen Zeitpunkt verfrüht ist, ein abschliessendes Fazit zu ziehen.

Die Besprechung mit der Direktion der Justiz und des Innern fand Mitte November 2014 statt, demnach vor den tragischen Ereignissen am Neujahrstag 2015 in der Gemeinde Flaach. Die Geschäftsprüfungskommission ist in der Zwischenzeit bei der Direktion vorstellig geworden und hat Einsicht in die von der Direktion angeforderten Berichte verlangt. Danach wird die Geschäftsprüfungskommission entscheiden, ob für sie weiterer Klärungsbedarf besteht.

3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Projekt Forensisches Institut Zürich FOR“

Inhalt und Ziele des Projekts FOR

Anfang Juli 2008 ist das Projekt „Polizeiwissenschaften Zürich“ gestartet worden. Mit diesem Projekt soll eine gemeinsame Trägerschaft für die Kriminaltechnische Abteilung (KTA) der Kantonspolizei Zürich und für den Wissenschaftlichen Dienst (WD) der Stadtpolizei Zürich sowie für den dem WD angegliederten Wissenschaftlichen Forschungsdienst (WFD) geschaffen werden. Das Ziel der Zusammenführung von KTA, WD und WFD liegt in der Nutzung von Synergien und der Schaffung einer zukunftsorientierten Organisationseinheit. Mit der Bildung eines umfassenden forensischen Kompetenzzentrums sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um eine national führende Stellung zu behaupten und auch international mithalten zu können.

Projektverlauf und Terminplanung

Seit Anfang März 2010 operieren die KTA der Kantonspolizei Zürich und der WD der Stadtpolizei Zürich als eine Einheit. Seither treten die beiden Organisationen als Forensisches Institut Zürich (FOR) auf. Zum damaligen Zeitpunkt war der Entscheid über die künftige Rechtsform der von Stadt und Kanton Zürich getragenen, selbstständigen Organisation noch offen.

Im November 2011 wurde die Sicherheitsdirektion ermächtigt, gemeinsam mit dem Polizeidepartement der Stadt Zürich zur Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes vom 29. November 2004 und zur Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich über Errichtung und Betrieb des FOR ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, das FOR gemeinsam durch Kanton und Stadt Zürich in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu betreiben. Die Zusammenführung fand in der Folge grosse Zustimmung. Auf Ablehnung stiess aber die Idee, dass im FOR tätige Polizistinnen und Polizisten – zwar unter Beibehaltung des Polizeistatus – Angestellte des FOR werden sollten und damit aus ihrem Polizeikorps ausscheiden müssten. Gemäss Sicherheitsdirektion ist diese Ablehnung mit dem ausgeprägten Korpsgeist und dem grossen Berufsstolz der Polizeiangehörigen zu begründen.

Spätestens seit der von beiden Kommandanten im März 2013 unterzeichneten Übergangsregelung zum Betrieb des FOR befindet sich dieses faktisch nicht mehr im Projektstadium. Mit dieser Regelung werden nebst Finanzen und Infrastruktur auch Aufgaben und Betrieb sowie die Führung mit korpsübergreifendem Vollzug des Personalrechts geregelt. Der Projektcharakter beschränkt sich heute im Wesentlichen noch auf die vorgesehene rechtliche Verselbstständigung. Die bisherigen getrennten Abläufe der KTA der Kantonspolizei sowie des WD der Stadtpolizei wurden in einheitliche prozessorientierte Tätigkeitsbereiche zusammengeführt. Gemäss Sicherheitsdirektion wurden damit die wesentlichen Zielsetzungen – mit Ausnahme der rechtlichen Verselbstständigung – erreicht. Die Stärke des FOR liegt im engen Bezug zur polizeilichen Praxis in Kombination mit wissenschaftlichem Know-how. Unabhängig von der geplanten Rechtsform ist deshalb auch in Zukunft die Zusammenarbeit von zivilen Mitarbeitenden mit spezifischem Fachwissen und Polizeiangehörigen mit entsprechender Polizeiausbildung und Polizeierfahrung notwendig. Mehrheitlich dürften die Polizeiangehörigen aber nur für eine beschränkte Anzahl Jahre beim FOR tätig sein und danach wieder eine andere Funktion in ihrem Korps übernehmen. Man einigte sich deshalb und wegen der bereits erwähnten Vorbehalte darauf, dass die Polizeiangehörigen auch in Zukunft für die Dauer ihrer Tätigkeit beim FOR von ihren jeweiligen Stammkorps abkommandiert werden. Da die aktuelle Zusammenarbeit im FOR gut verläuft, nehmen sowohl die Sicherheitsdirektion als auch das Polizeidepartement die etwas komplizierte Organisation in Kauf.

Gemäss geltender Mehrwertsteuer-Gesetzgebung wird die Abkommandierung von Polizeiangehörigen zu dem in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt verselbständigten FOR als mehrwertsteuerpflichtiger Personalverleih qualifiziert. Dies hätte für Kanton und Stadt Zürich aus Sicht der Sicherheitsdirektion nicht vertretbare Mehrkosten in Millionenhöhe zur Folge. Eine derzeit laufende Revision der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung sieht unter anderem eine Änderung vor, durch die der Personalverleih unter Gemeinwesen und deren Organisationseinheiten sowie an privat- oder öffentlich-rechtliche Gesellschaften, an denen ausschliesslich Gemeinwesen beteiligt sind, nicht mehr mehrwertsteuerpflichtig wären. Aus diesem Grund soll mit der Verselbständigung des FOR zugewartet werden, bis diese Änderung in Kraft tritt. Die Sicherheitsdirektion geht davon aus, dass dies Anfang 2016, spätestens aber Anfang 2017 der Fall sein wird.

Organigramm des FOR, Führungsorganisation, Kompetenzen und Zuständigkeiten

Organe des FOR sind der Institutsrat und die Geschäftsleitung. Der Institutsrat setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: die Kommandanten der Kantons- und der Stadtpolizei Zürich, der Chef des Kommandobereichs 2 der Kantonspolizei sowie der Chef Logistik/Informatik der Stadtpolizei Zürich. Der Chef des FOR und sein Stellvertreter nehmen mit beratender Stimme an den Sitzungen des Institutsrates teil. Im Hinblick auf die pendente rechtliche Verselbständigung nehmen der Generalsekretär der Sicherheitsdirektion und der Departementssekretär des Polizeidepartements ebenfalls mit beratender Stimme teil. Der Institutsrat ist das oberste Führungsorgan. Er bestimmt die strategische Ausrichtung und übt die Aufsicht über das FOR aus.

Die Geschäftsleitung setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: der Chef FOR, der Chef Wissenschaft/Technik (stv. Chef FOR) sowie der Chef Support/Administration. Der Chef FOR und sein Stellvertreter stammen aus unterschiedlichen Stammkorps. Die Geschäftsleitung ist das operative Führungsorgan des FOR.

Korpsübergreifende Belange wie beispielsweise Personalrecht und Finanzen werden durch den Steuerungsrapport koordiniert. Dieser besteht aus dem Chef Kommandobereich 2 der Kantonspolizei, dem Chef Logistik/Informatik der Stadtpolizei, dem Chef FOR sowie den Chefs Wissenschaft/Technik und Support/Administration des FOR.

Mitarbeitende des FOR mit Kaderfunktion sind gegenüber ihren unterstellten Mitarbeitenden weisungsbefugt. Dies gilt unabhängig von der jeweiligen personalrechtlichen Unterstellung. Die Mitarbeitendenbeurteilungen werden nach dem zuständigen Personalrecht der unterstellten Mitarbeitenden durchgeführt.

Mitarbeitende des FOR

Das FOR beschäftigt insgesamt 159 Mitarbeitende. Davon sind 92 Polizeiangehörige: 73 gehören dem Korps der Kantonspolizei und 19 dem Korps der Stadtpolizei an. 67 Mitarbeitende sind Zivilangestellte: 23 sind bei der Kantonspolizei und 44 bei der Stadtpolizei angestellt. Das FOR strebt insbesondere in den Fachbereichen eine ausgeglichene personelle Durchmischung an. Das heisst, dass in den einzelnen Fachbereichen nach Möglichkeit kantonale und städtische Polizeiangehörige wie auch zivile Mitarbeitende in einem ausgewogenen Verhältnis tätig sind.

Alle Mitarbeitenden – Polizeiangehörige und Zivilangestellte – sind bei ihren Stammkorps nach dem entsprechenden Personalrecht angestellt und bei der jeweiligen Vorsorgeeinrichtung versichert. Im Hinblick auf die geplante Verselbständigung müssen die Stellen der zivil angestellten FOR-Mitarbeitenden neu bewertet und eingestuft werden, da alle städtischen und kantonalen Zivilangestellten neue Anstellungsverfügungen nach kantonalem Personalrecht erhalten und im verselbständigten FOR neu angestellt werden müssen. Sie bleiben aber bei ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung versichert. Neu eintre-

tende Zivilangestellte werden nach der Verselbstständigung bei der kantonalen Vorsorgeeinrichtung versichert werden.

In den letzten drei Jahren sind bei den Angestellten der Kantonspolizei fünf Altersrücktritte sowie acht Versetzungen oder Kündigungen zu verzeichnen. Bei den Angestellten der Stadtpolizei waren es acht Altersrücktritte und zwei Versetzungen. In diesem Zeitraum wurden bei der Kantonspolizei 20 und bei der Stadtpolizei sieben neue Mitarbeitende eingestellt. Mit dem Nettozuwachs konnten seit längerem offene Stellen besetzt werden. Gemäss Sicherheitsdirektion sind die Personalfluktuaton und das Interesse der Korpsangehörigen, Stellen im FOR anzunehmen, ein Indiz für das Vertrauen in die Zukunft des FOR.

Aufgaben und Dienstleistungen des FOR

Das FOR erbringt für die Kantonspolizei und die Stadtpolizei folgende Dienstleistungen: spurenkundliche Tätigkeiten am Ereignisort, standardmässige Untersuchung der Asservaten, erkennungsdienstliche Erfassung und Probeentnahmen gemäss Strafprozessordnung sowie kriminaltechnisch-wissenschaftliche Beratung und Schulung.

Das FOR kann zudem Dienstleistungen für die anderen kantonalen Strafverfolgungsbehörden, für Gerichte, für den Bund, für andere Kantone und Gemeinden sowie für weitere externe Leistungsbezüger erbringen.

Finanzielle Fragen

Der gegenwärtige Gesamtaufwand des FOR beläuft sich auf rund 36 Mio. Franken. Davon deckt der Kanton 23,1 Mio. Franken und die Stadt 12,9 Mio. Franken. Diese Beträge reduzieren sich um die folgenden Erträge: 0,2 Mio. Franken für den Kanton und 4,2 Mio. Franken für die Stadt. Das heisst, der Kanton hat effektiv Kosten in der Höhe von 22,9 Mio. Franken zu tragen, die Stadt 8,7 Mio. Franken. Die Leistungen des FOR an Dritte werden in der Regel kostendeckend nach geltender Tarifordnung in Rechnung gestellt.

Solange die rechtliche Zusammenführung noch nicht vollzogen ist, werden für Aufwand und Ertrag weiterhin je eine Rechnung beim Kanton und der Stadt geführt. Nach der Überführung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt führt das FOR eine eigene Rechnung. Die dazuzumaligen Kosten werden zu 60% vom Kanton und zu 40% von der Stadt getragen. Die Sicherheitsdirektion weist aber darauf hin, dass diese Aufteilung in einem späteren Zeitpunkt bei Bedarf überprüft werden könne.

Aufgabenteilung und Zusammenarbeit mit anderen kantonalen und städtischen Polizeibereichen

Das FOR arbeitet hauptsächlich mit der Grundversorgung beider Stammkorps sowie der Kriminalpolizei eng zusammen. Die Zusammenarbeit und Aufgabenteilung richtet sich insbesondere nach der Strafprozessordnung und dem Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich.

Das FOR übernimmt bei entsprechender Kapazität auch für andere Kantone Aufträge aus der Spezialversorgung der Kriminaltechnik und -wissenschaft, da nur wenige Kantone über eine solche verfügen. Teilweise existieren aber auch verpflichtende Leistungsaufträge, so beispielsweise mit dem Kanton Schwyz.

Schliesslich übernimmt das FOR für den Bund gewisse Zentralstellenaufgaben, so etwa die Zentralstelle zur Auswertung von Schusswaffendelikten. Ferner erfüllt das FOR einen Vertrag zwischen der Stadt Zürich und dem fedpol bezüglich Sprengstoffdelikte. Dieser Auftrag führte früher der WFD aus.

Stellungnahme des Vorstehers des Polizeidepartements der Stadt Zürich

Zwar hat die Geschäftsprüfungskommission keinerlei Aufsichtsfunktion gegenüber dem städtischen Polizeidepartement. Trotzdem interessierte sie die Einschätzung des Vorstehers zu den ersten Erfahrungen mit der Zusammenführung und zur Arbeit des FOR. Die Geschäftsprüfungskommission ersuchte deshalb den Vorsteher des städtischen Polizeidepartements um eine entsprechende schriftliche Stellungnahme. In seiner Stellungnahme führte der Vorsteher aus, dass die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsdirektion des Kantons und Polizeidepartement der Stadt Zürich respektive zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei sehr gut verlaufe. Die geplante Fusion zwischen der KTA und dem WD/WFD zum FOR mache aus Gründen der betriebswirtschaftlichen Synergie und der Marktfähigkeit in der schweizerischen Polizeilandschaft Sinn.

Die Übergangsregelung vom 15. März 2013 betreffend Fragen des Betriebs des FOR regle den korpsübergreifenden Vollzug des Personalrechts mittels Weisungsbefugnis. Die Tatsache, dass für gleiche Funktionen unterschiedliche anstellungsrechtliche Regelungen bestehen, führe unweigerlich zu Diskussionen. Eine negative Auswirkung auf die aktuelle Zusammenarbeit im Team oder im Fachbereich und dadurch auf die Leistungen sei aber nicht erfolgt. Der Polizeivorsteher weist darauf hin, dass vor allem bei den städtischen Zivilangestellten eine gewisse Verunsicherung zu spüren sei, da für diese Mitarbeitengruppe die neuen Anstellungsverfügungen der noch zu gründenden selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Arbeitgeberin noch nicht bekannt seien.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Besprechung mit dem Sicherheitsdirektor, seinem Generalsekretär und mit verschiedenen Kadermitarbeitenden der Kantonspolizei, der Stadtpolizei und des FOR sowie die Führung durch das FOR vermittelten der Geschäftsprüfungskommission einen Gesamteindruck einerseits über die Arbeit und Aufgaben des FOR und andererseits über den Umsetzungsstand des Zusammenführungsprojekts.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission arbeitet das FOR professionell auf hohem Niveau. Die Aufgaben sind sowohl unter polizeilichem als auch unter wissenschaftlichem Aspekt vielfältig und zugleich anspruchsvoll. Das mag auch erklären, weshalb das Interesse der Polizeiangehörigen der Kantons- und der Stadtpolizei an einer Mitarbeit im FOR gross ist.

Anlässlich der Führung tauchte die Frage auf, ob allenfalls die Kontrolle bei der Einlieferung konfiszierter Drogen zu optimieren sei. Um Schwierigkeiten vorzubeugen und insbesondere zum Schutz der zuständigen Mitarbeitenden empfahl die Geschäftsprüfungskommission deshalb in der ersten Berichtsfassung dem FOR, eine systematische Eingangskontrolle in Erwägung zu ziehen. Im Rahmen der Stellungnahme zum Bericht wies die Kantonspolizei darauf hin, dass eine systematische Eingangskontrolle erfolge, indem das Betäubungsmittel-Lager das Bruttogewicht der Drogen festhalte, das FOR im weiteren bei der Delaborierung der Drogen das Nettogewicht der zu untersuchenden Drogen dokumentiere und die durch das FOR entnommenen Referenzproben gewichtsmässig festgehalten und dokumentiert würden. Nach Abschluss der Untersuchung würden die Drogen unter Beilage der entsprechenden Protokolle wieder an das Betäubungsmittel-Lager zurückgeschoben. Sämtliche Arbeitsschritte und Untersuchungsergebnisse (Gewicht und Analysen) würden in der Applikation FATS (Forensisches Asservate Tracking System) dokumentiert. Aus Sicht der Kantonspolizei erfülle dieses Kontrollsystem die Anforderungen. Die Geschäftsprüfungskommission nahm diese Stellungnahme zur Kenntnis, doch konnten die anlässlich der Führung gewonnenen Zweifel nicht vollständig ausgeräumt werden.

Grundsätzlich ist sich die Geschäftsprüfungskommission einig, dass das FOR im Rahmen der Übergangslösung trotz unterschiedlicher Arbeitsverhältnisse für die kantonalen und

städtischen Mitarbeitenden effektiv und zuverlässig seine Aufgaben erfüllt. Eine Minderheit der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission erwartet jedoch, dass nach der rechtlichen Zusammenführung des FOR in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt einheitliche personalrechtliche und vorsorgerechtliche Bedingungen geschaffen werden müssen; sowohl für die Polizeiangehörigen wie auch für die Zivilmitarbeitenden. Eine Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission würde längerfristig ebenfalls eine vollständige Vereinheitlichung im Personalbereich begrüssen, geht aber davon aus, dass eine solche nur schrittweise und über einen längeren Zeitraum hinweg umgesetzt werden kann. Fürs erste kann die Mehrheit mit der aktuellen Situation gut leben. Die Geschäftsprüfungskommission ist sich aber wiederum einig, dass es ihre Aufgabe ist zu prüfen, ob die Aufgabenerfüllung des FOR trotz der gewählten „Kompromiss“-Lösung weiterhin effizient und zielführend möglich ist.

Schliesslich gab es einzelne skeptische Stimmen zur Kostenaufteilung zwischen Kanton und Stadt. Politische Diskussionen – insbesondere seitens der Stadt Zürich – seien denkbar. Auch bei der parlamentarischen Kontrolle wird Klärungsbedarf geortet.

4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „IT-Strategie / IT in der kantonalen Verwaltung“

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Jahren regelmässig mit Fragen zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. In den Jahren 2008/2009 nahm eine Subkommission der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission vertiefte Abklärungen dazu vor. Ihr Bericht wurde von den beiden Aufsichtskommissionen am 24. September 2009 bzw. am 1. Oktober 2009 genehmigt. Der Bericht zeigt unter anderem die Entwicklung der IT in der kantonalen Verwaltung ab den 90er-Jahren auf:

„Ausgelöst durch grössere EDV-Probleme in der Stadt Zürich beschloss der Regierungsrat im Jahr 1993 eine erste direktionsübergreifende Informatikstrategie. Es wurde ein externer Berater mit der Überprüfung der Informatiksituation im Kanton beauftragt. Der Bericht zeigte auf, dass es um die Informatik grundsätzlich gut bestellt sei. Ein wichtiger Schwachpunkt sei jedoch die ungenügende direktionsübergreifende Zusammenarbeit. In der Folge wurde ein direktionsübergreifendes Projektteam ernannt, um Lösungen für die aufgezeigten Schwachpunkte zu erarbeiten. Die daraus hervorgehende Informatikstrategie basierte auf dem Grundsatz ‘So dezentral wie möglich, so zentral wie nötig’.

1997 wurde im Rahmen der Verwaltungsreform das *wif!*-Projekt ‘Neuausrichtung Verwaltungsinformatik’ beschlossen und neue Formen der Zusammenarbeit geprüft. Der Grundsatz für diese Neuausrichtung lautete ‘So zentral wie möglich, so dezentral wie nötig’. Mit möglichen Standardisierungen und Vereinheitlichungen erhoffte man sich Einsparungen in der Grössenordnung von etwa 10 Mio. Franken pro Jahr. Als direktionsübergreifendes Planungsgremium unter der Leitung des Finanzdirektors wurde die KOSIF (Kommission für strategische Informatikführung) ernannt. Förderte das Projekt *wif!* grundsätzlich die Dezentralisierung der Verwaltungsaufgaben, stand hier die Zentralisierung von IT-Basisdiensten im Vordergrund, was starken Widerstand hervorrief. Eine Umsetzung der neuen Zusammenarbeitsformen war nicht möglich, da die Verwaltungsstruktur und das politische Umfeld dies nicht zuliesse. Das *wif!*-Projekt ‘Neuausrichtung Verwaltungsinformatik’ wurde schliesslich von einer externen Stelle evaluiert. Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass die direktionsübergreifende Zusammenarbeit zu wenig wirksam sei. Die IT-Strategie sei im Bereich der Organisation zu verbessern.

Im Sommer 2002 traf der Regierungsrat einen Grundsatzentscheid für die neue Informatikstrategie, der die grössten Problemfelder und deren Auswirkungen in der übergreifen-

den Informatik identifizierte. Im November 2003 beschloss der Regierungsrat ein neues Organisations- und Führungsmodell für die strategische Führung der IT in der kantonalen Verwaltung, das auf dem Kernsatz 'Für ein Problem gibt es eine Lösung.' basierte. Bei der Umsetzung der bisherigen Informatikprojekte zeigte es sich, dass die Direktionsinteressen oftmals den Gesamtinteressen der Verwaltung vorgingen und es zu Doppelspurigkeiten infolge mangelnder Zusammenarbeit kam.

Das neue Modell sah vor, mit dem 'Kantonalen IT Team' (KITT) alle bisherigen Gremien im Bereich übergreifende IT in der kantonalen Verwaltung abzulösen. Es setzt sich je aus einer Vertretung aller Direktionen und der Staatskanzlei zusammen. Die Geschäftsstelle des KITT wurde in der Finanzdirektion angesiedelt. Anfang 2004 nahm KITT seine Arbeit auf. Im Juni 2004 ernannte der Regierungsrat den Leiter der Geschäftsstelle KITT. Im Dezember 2006 genehmigte der Regierungsrat das Informatikleitbild der kantonalen Verwaltung. Dieses umschreibt das Verständnis des verwaltungsweiten Informatikeinsatzes in Form von Rahmenbedingungen, Geltungsbereich, Zielsetzungen, Führungs- und Einsatzleitlinien. Aufbauend darauf sollte die kantonale Informatikstrategie entwickelt werden. Aus unterschiedlichen Gründen kam es im weiteren Verlauf zu Verzögerungen. Schliesslich erfolgte eine Neupositionierung des Projektes, welche die Inhalte, die Ausrichtung wie auch die Projektorganisation wesentlich beeinflusste. Neben der eigentlichen Informatikstrategie sollte den Entscheidungsgremien auch eine Planung für die Strategieumsetzung, den ungefähren finanziellen Aufwand und die Meilensteine vorgelegt werden. Auf diese Weise soll der Nutzen der Informatikstrategie den Kosten gegenübergestellt werden. Die Informatikstrategie und deren Umsetzungsplanung wurden vom KITT im Juni 2007 zuhanden der Generalsekretären-Konferenz verabschiedet. Diese empfahl der Finanzdirektion, dem Regierungsrat zunächst die grundsätzlichen Fragen zu einer Neubeurteilung der Zentralisierung im Informatikbereich vorzulegen. Im Zeitraum November 2007 bis Mai 2008 überarbeitete das KITT die Informatikstrategie, wobei Fragen der Zentralisierung besondere Beachtung erfuhren. Danach wurde die überarbeitete Strategie durch die Finanzdirektion überprüft und dem Regierungsrat unterbreitet, der sie mit Beschluss 9. Dezember 2008 genehmigte.“

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich in den folgenden Jahren regelmässig über die Umsetzung der kantonalen IT-Strategie informieren.

Aktuelle Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Im laufenden Berichtsjahr beschloss die Geschäftsprüfungskommission für die Finanzdirektion einmal mehr das Schwerpunktthema „IT-Strategie / IT in der kantonalen Verwaltung“. Für ihre Abklärungen lud sie eine Delegation der Finanzkommission ein. Als erstes liess sie sich in einem aufschlussreichen Gespräch vom Leiter der Finanzkontrolle informieren. Die Finanzkontrolle führte im Zusammenhang mit der Prüfung des Internen Kontrollsystems in den Jahren 2012 und 2013 flächendeckende IT-Kurzchecks durch. Diese basierten auf einer Methode, die sich auf ein Modell der Treuhänderkammer abstützt und auch in der Privatwirtschaft etabliert ist. Die Kurzchecks wurden ausgewertet und die Erkenntnisse im Semesterbericht vom 10. September 2013 dargestellt. Lücken wurden in den IT-Bereichen Führung und Sicherheit festgestellt. Diese Lücken könnten gemäss Finanzkontrolle auch ein Hinweis zum Umsetzungsstand der kantonalen IT-Strategie sein. Die Finanzkontrolle führte im Rahmen der Auswertung der Kurzchecks je ein Interview mit allen KITT-Mitgliedern und dem Leiter der KITT-Geschäftsstelle durch zum Umsetzungsstand der kantonalen IT-Strategie. Danach erstattete sie gegenüber dem Regierungsrat und den geprüften Direktionen Bericht und gab Empfehlungen ab. Die verantwortliche Direktion forderte in der Folge vom KITT Massnahmen, welche in die Umsetzungsplanung eingearbeitet wurden.

Basierend auf den Auskünften der Finanzkontrolle formulierte die Geschäftsprüfungskommission Fragen zum IT-Bereich und legte diese der Finanzdirektorin und dem neuen Leiter der KITT-Geschäftsstelle zur schriftlichen Beantwortung vor. Danach wurden die schriftlichen Antworten an einer Besprechung – wiederum unter Teilnahme einer Delegation der Finanzkommission – mit der Finanzdirektorin und dem KITT-Geschäftsstellenleiter besprochen.

IT-Strategie und Umsetzungsplanung

IT-Strategie

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2008 verabschiedete der Regierungsrat die neue kantonale IT-Strategie. Der begleitende Umsetzungsplan beinhaltet eine priorisierte Liste von Vorhaben zur Umsetzung dieser Strategie. Die Strategie stellt eine verbindliche Arbeitsgrundlage dar. Sie legt fest, wie die Informatik die Verwaltungstätigkeit unterstützen und für eine zuverlässige und wirtschaftliche Leistungserbringung der kantonalen Verwaltung sorgen soll. Es gelten folgende Grundsätze: Bei der Leistungserstellung stehen Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sicherheit im Vordergrund. Informatikdienstleistungen werden nach dem KITT-Grundsatz „nur eine Lösung für gleichartige Anforderungen“ erbracht. Bedeutende Informatikvorhaben und -leistungen werden in einem zentralen Portfolio gesteuert. Kompetenz- und Servicezentren sorgen für eine anwendergerechte Erbringung von Informatikleistungen.

Die Strategie sieht grundsätzlich eine dezentrale Organisation vor. Das KITT ist lediglich verantwortlich für die direktionsübergreifenden IT-Belange. Die Direktionen und die Staatskanzlei haben je eigene Strategien. Diese verweisen auf die kantonale IT-Strategie. Die Umsetzung der Massnahmen, welche in den Direktionsstrategien definiert sind, wird nicht direktionsübergreifend kontrolliert.

Umsetzungsplanung

Der Umsetzungsplan sah vor, die Strategie von Anfang 2009 bis Ende 2013 umzusetzen. Er beinhaltet vier Umsetzungseinheiten: Strategische Ausrichtung, Informatik-Sicherheit, Dokumentenmanagement und Portal. Gemäss Bericht vom 15. Juli 2014 sieht das KITT weite Teile des Umsetzungsplans erfüllt. Das direktionsübergreifende Dokumentenmanagement und die Schaffung einer allgemeinen Portallösung würden durch veränderte Anforderungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung als obsolet eingestuft. Für die Applikationen in der Umsetzungseinheit Dokumentenmanagement haben die Baudirektion und die Direktion der Justiz und des Innern Realisierungsprojekte gestartet. Es werde geprüft, ob diese als direktionsübergreifende Lösungen eingesetzt werden könnten. Gleiches gelte für die Umsetzungseinheit Portal; hier habe die Staatskanzlei ein direktionsübergreifendes Content-Management-System eingeführt.

Mit der abschliessenden Umsetzungseinheit 3 werde die Realisierung der Informatikstrategie 2008 voraussichtlich Ende 2015 abgeschlossen werden. Diese Einheit umfasst fünf Teilprojekte: Gründung eines KITT Competence Center Projektmanagement, Machbarkeitsstudie Zentralisierung der Betriebsstandorte, Machbarkeitsstudie KITT-Servicecenter IT-Beschaffungen, Umsetzung mobile Einsatzstrategie sowie Erarbeitung einer ICT-Kommunikationsstrategie 2019. Ab dem Jahr 2015 soll die Strategie 2008 zudem sorgfältig analysiert und wo notwendig aktualisiert werden.

Bisherige Erfahrungen mit der IT-Strategie

Die Zusammenarbeit der IT-Verantwortlichen der Direktionen im KITT wurde zwar stark verbessert. Die grosse Autonomie der Direktionen erschwert jedoch eine rasche und konsistente Ein- und Umsetzung von Standards und Massnahmen. Die IT-Organisationen in

den Direktionen sind gegenwärtig noch sehr unterschiedlich. Aus betrieblicher Sicht wurde lediglich die Zusammenführung der Lotus Notes-Betreuung umgesetzt. Anträge des KITT, die vom Regierungsrat beschlossen sind, werden von den einzelnen Direktionen eigenständig und in unterschiedlichen Zeitspannen und unterschiedlicher Qualität umgesetzt.

In der IT-Strategie ist festgehalten, dass bedeutende Informatikvorhaben und -leistungen in einem zentralen Portfolio gesteuert werden. Die Geschäftsprüfungskommission geht davon aus, dass dies auch für das Rechtsinformationssystem RIS 2 gilt. Das KITT hatte zwar Kenntnis von diesem Projekt, da es vor dem Start vorgestellt und der Konformitätsprüfung unterzogen wurde. Trotzdem war es nicht involviert bei den nachträglichen Budgeterhöhungen. Diese waren notwendig, weil zu Beginn des Projektes der Entwicklungsaufwand stark unterschätzt wurde. Aus Sicht der Finanzdirektion wäre bei solchen Projekten ein Controlling durch die KITT-Geschäftsstelle wünschenswert; insbesondere mit Blick auf die Qualitäts- und Kostenkontrolle.

Gemäss Finanzdirektion wird die Zentralisierung von IT-Betriebsprozessen als grosse Einsparungsmöglichkeit gesehen. Notwendig sei aber eine Änderung der IT-Strategie. Anpassungsbedarf bestehe auch bei der KITT-Verordnung, insbesondere zur Optimierung der Entscheidungsprozesse. IT-Budgetkürzungen beim KITT durch den Kantonsrat würden den notwendigen Veränderungsprozess erschweren.

KITT und KITT-Geschäftsstelle

Das KITT setzt sich zusammen aus je einer Vertretung der Direktionen und der Staatskanzlei. Der Leiter der KITT-Geschäftsstelle ist Vorsitzender des KITT, jedoch ohne Stimmrecht. Das KITT ist verantwortlich für die direktionsübergreifenden IT-Belange. Es entscheidet, welche direktionsübergreifenden IT-Services, -Prozesse und -Standards verwirklicht werden und in welcher Form dies geschieht. Bei Beschlüssen über die Festlegung oder Aufhebung von solchen direktionsübergreifenden Services, Prozessen und Standards müssen alle Mitglieder vertreten sein. Fallen solche Beschlüsse nicht einstimmig aus, müssen sie vom Regierungsrat genehmigt werden unabhängig von ihrer Tragweite. Die KITT-Geschäftsstelle unterstützt das KITT fachlich und administrativ.

Gemäss Finanzdirektion kann mit der geltenden Organisation kein professioneller direktionsübergreifender IT-Betrieb unterstützt werden. Diese stelle vielmehr eine Koordinationsgruppe für die dezentrale, direktionale IT-Organisation dar. Falls eine effektive kantonale IT-Organisation gewünscht werde, müsse die Organisation geändert werden. Vorerst müsse eine umfassende IT-Strategie mit allen beteiligten Partnern erarbeitet und eine detaillierte Umsetzungsplanung erstellt werden. Aus diesen Ergebnissen lasse sich dann die optimale Organisation ableiten.

Die KITT-Geschäftsstelle müsse als kantonale IT-Organisation definiert und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein. Bisher habe sie keine Führungsrolle beansprucht und dementsprechend keine Ziele oder Vorgaben gemacht. Die Unterstützung sei vielmehr administrativer Natur. Der Leiter der KITT-Geschäftsstelle, welcher den Vorsitz im KITT inne hat, müsse über ein Stimmrecht in diesem Gremium verfügen. Ein Weisungsrecht würde zwar begrüsst, doch entspreche ein solches nicht den geltenden Kantonsstrukturen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Rahmen der Veranstaltung wurde die Geschäftsprüfungskommission von der Finanzdirektorin und dem Leiter der KITT-Geschäftsstelle transparent und offen über die IT-Strategie und deren Umsetzung informiert. Zusammen mit den schriftlichen Antworten wurden die Fragen der Geschäftsprüfungskommission vollständig beantwortet. Der Leiter der Geschäftsstelle hinterliess bei der Geschäftsprüfungskommission einen sehr motivier-

ten und engagierten Eindruck. Sie begrüsst insbesondere seine Bestrebungen, die Zentralisierung im IT-Bereich voranzutreiben.

Wie eingangs erwähnt, befasst die Geschäftsprüfungskommission seit Jahren regelmässig mit der kantonalen IT. Und mit der gleichen Regelmässigkeit führen ihre Abklärungen zu nahezu identischen Schlussfolgerungen, nämlich:

Die kantonale IT-Strategie 2008 ist verzögert und unvollständig umgesetzt worden. So werden wichtige Teilprojekte der Umsetzungseinheiten 1 und 2 erst mit der neuen abschliessenden Umsetzungseinheit 3 bis Ende 2015 umgesetzt werden, das heisst mit zwei Jahren Verzögerung zur ursprünglichen Planung. Auf die direktionsübergreifende Umsetzung der ursprünglichen Einheiten 3 und 4 wurde ganz verzichtet. Fraglich ist aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zudem, ob bis Ende 2015 die von der Finanzkontrolle festgestellten Lücken in den IT-Bereichen Führung und Sicherheit beseitigt sind.

Die kantonale IT-Organisation ist nicht optimal angelegt zur Um- bzw. Durchsetzung der kantonalen IT-Strategie, die schlussendlich vom Regierungsrat als verbindliche Arbeitsgrundlage verabschiedet wurde. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission drängt es sich auf, dass die KITT-Geschäftsstelle mit den notwendigen Kompetenzen und insbesondere mit einem Weisungsrecht gegenüber den Direktionen und der Staatskanzlei ausgestattet wird. Zu prüfen ist, ob sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen könnte, wenn sie in ein kantonales Amt überführt würde. Es wäre Aufgabe des Regierungsrates zu entscheiden, bei welcher kantonalen Einheit – Direktion oder Staatskanzlei – dieses Amt angegliedert würde. Die KITT-Verordnung vom 14. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2006, ist diesen Erkenntnissen entsprechend anzupassen.

Damit dem IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung die notwendige Priorität zukommt, ist es aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission unabdingbar, dass der Gesamtregierungsrat diesem Thema mehr Relevanz zumisst. Er hat sicherzustellen, dass seine entsprechenden Beschlüsse korrekt und termingerecht umgesetzt werden.

Die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission aus früheren Jahren wurden vom Regierungsrat allenfalls geprüft, jedoch nicht umgesetzt. Sollten auch die Empfehlungen in diesem Bericht zu keinen neuen Ergebnissen führen, wird die Geschäftsprüfungskommission unter Beizug der Finanzkommission prüfen, ob mit der Einreichung eines entsprechenden parlamentarischen Vorstosses die notwendige Verbindlichkeit der Erkenntnisse und Empfehlungen sichergestellt werden kann.

5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Zürcher Verkehrsverbund ZVV“

Organisation, Aufgaben, Zuständigkeiten

Die Grundlage des ZVV ist das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr. Dieses bezweckt, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen. Zu dem Zweck wurde der Zürcher Verkehrsverbund als unselbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts errichtet. Der ZVV hat für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur zu sorgen. Die Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (LS 740.3) regelt die Details. Die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeit zielt nicht auf eine volle Kostendeckung ab. Die Vorgabe wird mit einem Kostendeckungsgrad zwischen 60% und 65% erfüllt. Damit weist der ZVV schweizweit den höchsten Kostendeckungsgrad aus.

Der ZVV besteht seit bald 25 Jahren. Seine Strukturen haben sich seither nicht verändert. Am ZVV sind rund 50 Unternehmen angeschlossen, die das Leistungsangebot auf Schiene, Strasse und öffentlichen Gewässern erbringen. Um die Führung zu straffen, arbeitet

der ZVV nur mit den acht marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen direkt zusammen.

Die Aufgaben des ZVV umfassen: Festlegen des Verkehrsangebotes und der Tarife, Finanzierung der Verkehrsunternehmen, verbundweite Vermarktung der ZVV-Leistungen, Refinanzierung des Systems bei Bund, Kanton und Gemeinden sowie Planung und Finanzierung von Infrastrukturbauten. Gemäss ZVV trägt dessen politische Steuerung viel zu seinem Erfolg bei. Mit der Strategie über jeweils vier Jahre beschliesst der Kantonsrat die Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr. Die Strategie stellt auch Vorgaben für das Fahrplanverfahren auf. Mit dem Rahmenkredit spricht der Kantonsrat die Mittel, um die Strategie umzusetzen. Mit diesen beiden Instrumenten sei es gelungen, die Kontinuität beim ZVV seit Beginn sicherzustellen.

Die Führung des ZVV obliegt dem Verkehrsrat. Er wird präsiert vom Volkswirtschaftsdirektor und besteht aus acht weiteren Mitgliedern: eine weitere Kantonsvertretung, drei Gemeindevertretungen, je eine Vertretung aus den Städten Zürich und Winterthur, eine Vertretung des Bundes und eine Vertretung der SBB. Die Aufgaben und Kompetenzen des Verkehrsrates sind im Geschäftsreglement des Verkehrsverbundes festgehalten.

Die 169 Gemeinden des Kantons Zürich sind in zwölf Regionalen Verkehrskonferenzen organisiert. Deren Aufgaben sind in der Fahrplanverordnung festgehalten. Sie koordinieren insbesondere die Interessen der vertretenen Gemeinden in der Angebotsplanung, im Fahrplanverfahren, in Tariffragen und in weiteren Fragen des öffentlichen Verkehrs.

Verfahren zur Erstellung des Fahrplans

Gesetzliche Grundlage für das Fahrplanverfahren ist die Fahrplanverordnung im Verkehrsverbund des Kantons Zürich (LS 740.35). Der Verkehrsrat setzt den Fahrplan fest. Die Fahrplanänderungen haben den Zielen und Stossrichtungen der aktuellen ZVV-Strategie zu entsprechen und die entsprechenden finanziellen Vorgaben einzuhalten. Die wichtigsten Aufgaben der Gemeinden im Rahmen des Fahrplanverfahrens sind die Eingaben von eigenen Wünschen und Begehren. Sie haben zudem den Einbezug der Bevölkerung zu gewährleisten. Wenn immer möglich wird im Fahrplanverfahren versucht, eine Einigung über die neuen Angebote zu erzielen. Massgeblich sind dabei die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Zwischen 30% bis 50% aller Begehren aus den Gemeinden können im langjährigen Durchschnitt erfüllt werden. Kann keine Einigung erzielt werden, steht den Gemeinden ein Rekurs an den Regierungsrat offen. Pro Fahrplanverfahren werden zwischen null und sieben Rekurse eingereicht.

Das Fahrplanverfahren dauert knapp zwei Jahre. Es beginnt jeweils im Januar nach dem „grossen“ Fahrplanwechsel und endet mit der Festsetzung des neuen Fahrplans durch den Verkehrsrat im Sommer vor dem nächsten „grossen“ Fahrplanwechsel. In den Zwischenjahren können kleinere Fahrplananpassungen vorgenommen werden. Im März vor dem Wechsel werden die geplanten Angebotsänderungen öffentlich aufgelegt und bekannt gemacht. Die Bevölkerung kann Begehren zu den geplanten Änderungen an die Wohngemeinde richten. Diese hat die Begehren zu beurteilen und an das marktverantwortliche Verkehrsunternehmen zur Prüfung weiterzuleiten.

Die acht marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen des ZVV – PostAuto Zürich, Stadtbus Winterthur, Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU AG, VBG Verkehrsbetriebe Glattal AG, Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland VZO, Verkehrsbetriebe Zürich VBZ, Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft sowie SBB – entwickeln die Angebotskonzepte und erstellen die Fahrpläne. Sie berechnen die genauen Kosten und erstellen eine Prognose zur erwarteten Nachfrage. Zudem sorgen sie für den Einbezug der Regionalen Verkehrskonferenzen und der Gemeinden.

Die Arbeiten beim ZVV und bei den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen im Rahmen des Fahrplanverfahrens sind Teil der regulären Personalkosten. Die Vertreter der Gemeinden werden für ihre Tätigkeit durch die Gemeinden entschädigt. Für die Arbeiten der Sekretariate der Regionalen Verkehrskonferenzen entrichtet der ZVV einen Pauschalbetrag von je Fr. 1'500 pro Jahr.

Sicherheit im öffentlichen Personenverkehr

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (SR 745.2) wurde die Sicherheitsorganisation des ZVV auf den 1. Januar 2011 neu organisiert. Der ZVV hat der SBB einen Leistungsauftrag erteilt, der sowohl die qualitativen als auch die quantitativen Kriterien festhält. Unter dem Kommando der Transportpolizei SBB Police sind die Transportpolizei, der Sicherheitsdienst und die Kontrolldienste vereinigt. Dies erlaubt eine verbundweite Einsatzplanung je nach Bedürfnissen.

Die Aufgaben der Transportpolizei sind unter anderem die Lagebildung, Planung und Intervention. Der Sicherheitsdienst ist für die sichtbare Präsenz auf dem Netz verantwortlich und hilft bei der Durchsetzung der Hausordnung. Die Transportpolizei verfügt über 50 Vollzeitstellen, der Sicherheitsdienst über 150 Vollzeitstellen. Rund 50% aller eingesetzten Stunden des Sicherheitsdienstes sind durch die Grundversorgung vorgegeben. Diese beinhaltet fixe Präsenzzeiten in jeder der 15 Sicherheitszonen sowie die integrale Begleitung aller Nachtzüge. Mit der neuen Sicherheitsorganisation wollte man die subjektive Sicherheit bzw. die gefühlte Personalpräsenz erhöhen, was gemäss ZVV gelungen ist. Ihr Wert hat sich deutlich dem objektiven Sicherheitswert angenähert. Die Neuorganisation erfolgte im Übrigen kostenneutral. Der Aufwand beträgt rund 20 Mio. Franken pro Jahr.

Die Zusammenarbeit der Polizeiorgane im öffentlichen Verkehr wird durch folgende Gefässe sichergestellt: In der Sicherheitsplattform sind die Kantonspolizei, die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur, die Transportpolizei sowie die VBZ und der ZVV vertreten. Die Plattform ist für die Beseitigung von Hindernissen zuständig und sie optimiert die Zusammenarbeit. Anfänglich tagte sie zweimal pro Jahr. Heute treffen sich die Beteiligten einmal pro Jahr. Im Sicherheitszirkel, in dem zusätzlich weitere Beteiligte Einsitz nehmen, wird eine einheitliche Lagebeurteilung und Stossrichtung erarbeitet. Er trifft sich alle ein bis zwei Monate. In den Arbeitsteams sind wiederum die Kantonspolizei und die beiden Stadtpolizeien vertreten. Sie sind für gemeinsame Aktionen zuständig.

Das Krisenmanagement und die Notfallorganisation ist auf dem SBB-Netz Sache der SBB. Sie betreibt während 24 Stunden an 365 Tagen im Jahr eine Netz- und Verkehrsmanagementzentrale für ihr Schienennetz und verfügt über ein professionell aufgebautes Notfall- und Krisenmanagement. Dieses ist für die strategische Planung sowie für die Festlegung der Vorgaben und Anforderungen zuständig. Es stellt sicher, dass die verantwortlichen Personen entscheidungsfähig sind. Weiter gewährleistet es die Grund- und Weiterbildung der Notfall- und Krisenstabmitglieder und führt entsprechende Übungen durch. Die Intervention im Störfall ist schweizweit in 14 Rayons aufgeteilt und beschäftigt insgesamt 370 Mitarbeitende.

Längerfristige Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs

Gemäss ZVV ist die Planung des Angebotes im öffentlichen Personenverkehr ein äusserst langfristiges Geschäft. Die Volksabstimmung für die Durchmesserlinie beispielsweise erfolgte 2001. Im Jahr 2007 wurde die Durchmesserlinie definitiv festgelegt, da sich die Ausführungsbauten auf dieses Konzept abstützten. Das heisst, Konzeptänderungen waren nach 2007 nicht mehr möglich. Eine erste Fertigstellung erfolgte auf Anfang 2015. Letzte Ausbauschritte können 2018 beendet werden.

Der ZVV geht von einer weiter steigenden Nachfrage im Verbundgebiet aus. Für jedes Teilnetz – S-Bahn, Tram- und Stadtbahn, Bus, Nachtnetz – bestehen deshalb längerfristige Ausbaukonzepte, an denen sich die ZVV-Planung ausrichtet. Bestandteil sind Grundsätze für die Angebots- und Netzgestaltung, die bei der Planung einzuhalten sind. Basis für die Konzepte bilden Nachfrageabschätzungen basierend auf kantonalen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzprognosen. So wurde beispielsweise die Frage gestellt, wie mit der Situation umzugehen ist, wenn sich die Fahrgastzahl von 2007 verdoppeln würde. Falls die bisherige Entwicklung anhält, wird diese Zahl bereits vor 2030 erreicht sein. Will man heute einen zusätzlichen Zug einsetzen, entstehen gemäss ZVV enorme Kosten, da das bestehende Netz vollständig ausgelastet ist. Auf der Achse Stadelhofen-Hauptbahnhof-Hardbrücke verkehren beispielsweise pro Stunde und Richtung 22 Züge. Will man hier einen zusätzlich Zug einfügen, gerät das System in eine Instabilität. Um Lösungen für solche Situationen zu finden, wurden vor sechs Jahren die Arbeiten für die bereits erwähnten Konzepte aufgenommen.

Für die S-Bahn besteht mit dem Konzept S-Bahn 2G „Leuchtturm“ eine sehr langfristige Vision. Ein Grundsatzentscheid war, dass an der S-Bahn festgehalten wird. U-Bahn und Hochbahn stehen damit nicht mehr zur Diskussion. Mit dem Ausbauschnitt 2030 ist ein erster Umsetzungsschritt in Planung. Für das Teilnetz Tram- und Stadtbahn besteht eine Stadtbahnstrategie und für das Busnetz sind für die langfristigen Überlegungen Netzgestaltungsgrundsätze und Angebotsstandards in der Fläche festgelegt. Alle Strategien sind mit dem Raumordnungskonzept des Kantons Zürich eng abgestimmt und konsistent.

Das vom Kantonsrat verabschiedete Finanzierungsziel des ZVV hält fest, dass sich die Kostenunterdeckung im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums, gemessen am Bruttoinlandprodukt, entwickeln soll. Gemäss ZVV wird dieses Ziel bei Berücksichtigung der geplanten Angebotsentwicklung erreicht. Voraussetzung ist jedoch eine mässige, aber regelmässige Tarifierhöhung in der Grössenordnung von 2,5% bis 3%.

Mit der Umsetzung von S-Bahn 2G ist eine Neukonzeption der Zürcher S-Bahn vorgesehen. Dabei soll die Innere S-Bahn (ISB) die Haltestellen im Kernbereich des ZVV-Netzes in den Zentren erschliessen. Diese neue S-Bahn-Kategorie wird durch die Express S-Bahn (ESB) ergänzt, welche die weiter entfernten Gebiete erschliesst und schnell durch das Kernnetz fährt.

Für einen stabilen Betrieb wird für die ISB leistungsfähiges Rollmaterial mit genügend Kapazität benötigt, das zudem ein rasches Ein- und Aussteigen und somit einen kürzeren Fahrgastwechsel ermöglicht, um die grosse Nachfrage bewältigen zu können. Daher sind hier stehplatzorientierte Züge angedacht. Die ESB soll wie bisher mit doppelstöckigem Rollmaterial betrieben werden. Diese Fahrzeuge sind sitzplatzorientiert, was bei den eher längeren Reisezeiten gemäss ZVV gerechtfertigt ist.

Weitere Themen sind im Konzept 2030 die Fussgängerflüsse und Abstellanlagen. Es wurde simuliert, wie die Fussgängerflüsse in den Bahnhöfen ablaufen können. In diesem Zusammenhang wurde übrigens das neue Wort „Fussgängerhydraulik“ kreiert. Weiter braucht es zusätzliche Abstellanlagen für die zusätzlichen Züge. Diese Flächen sind raumplanerisch auszuscheiden. Der ZVV geht davon aus, dass es für den Schritt „Verdoppelung der Fahrgastzahlen“ rund 25 bis 27 Kilometer Abstellgleise braucht. Diese Flächen haben so zu liegen, dass die Züge beispielsweise am Morgen zweckmässig ins Netz eingespeist werden können.

Ein erster Umsetzungsschritt von S-Bahn 2G ist im Horizont 2030 geplant. Neues Rollmaterial für die ISB wird auf diesen Zeitpunkt zu beschaffen sein.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung, die in den Räumlichkeiten des ZVV stattfand, war gut vorbereitet und die Präsentation gab der GPK einen guten Einblick in den öffentlichen Personenverkehr im

Kanton Zürich. Insbesondere die Komplexität der längerfristigen Planung und Entwicklung – Verdoppelung der Fahrgastzahlen, Grenzen des Verkehrsnetzes und dementsprechend eingeschränkte Möglichkeiten zum Ausbau des Angebotes etc. – wurden der Geschäftsprüfungskommission nachvollziehbar und verständlich aufgezeigt.

Mit den Strategien und Rahmenkrediten bestehen Instrumente, welche die künftige Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs sowohl in finanzieller Hinsicht als auch hinsichtlich des Angebots sicherstellen. Diese politische Steuerung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor des ZVV. Der ZVV hat zudem die Kompetenz, das Geschäft „öffentlicher Verkehr“ aus einer Hand zu führen. Der Verkehrsrat kann das Angebot festsetzen und die Preise festlegen. Sowohl die Finanzierung wie auch die Refinanzierung sind geregelt. Mit dem Verkehrsfonds kann in die Infrastruktur und damit in den weiteren Ausbau investiert werden. Mit berechtigtem Stolz weist der ZVV darauf hin, dass es europaweit keine vergleichbare Organisation gibt. Die Geschäftsprüfungskommission schliesst sich dieser Beurteilung mit Überzeugung an.

Im Anschluss an die Besprechung fand eine Besichtigung der Grossbaustelle Bahnhof Oerlikon statt, die eindrücklich die schwierige Bauausführung bei vollem Bahnhofsbetrieb aufzeigte.

6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Projekte in der Gesundheitsversorgung, Fokus Privatisierung und Zusammenführung von Institutionen“

Abteilung Projekte & Entwicklung der Gesundheitsdirektion

Auf den 1. Januar 2011 gab sich die Gesundheitsdirektion eine neue Organisation, um sich auf die veränderte Situation im Bereich Spitalplanung und -finanzierung auszurichten. Im Rahmen dieser Reorganisation wurde die Abteilung Projekte & Entwicklung (PE) geschaffen. Ziel war es, die strategisch und politisch relevanten Projekte, die aufgrund der Legislaturziele initiiert wurden, aus der Linienorganisation herauszulösen und in einer eigenen Organisationseinheit zu bündeln. Zu diesem Zweck wurden bestehende Mitarbeitende, die zuvor dezentral mit projektbezogenen Aufgaben betraut waren, zusammen mit den entsprechenden Projekten aus der Linienorganisation herausgelöst und in der Abteilung PE zusammengefasst. Aufgabe der Abteilung ist es somit, die strategisch und politisch relevanten Projekte der Gesundheitsdirektion zu führen. Weiter ist die Abteilung für das Projektcontrolling der Gesundheitsdirektion verantwortlich und führt den direktionsinternen Strategieprozess. Zudem hat die Abteilung zusammen mit einzelnen Mitarbeitenden interkantonale Dienstleistungsaufgaben übernommen.

Gegenwärtig befasst sich die Abteilung PE beispielsweise mit folgenden Projekten und Entwicklungen: Entwicklung Eigentümerstrategien für das Universitätsspital (USZ), das Kantonsspital Winterthur (KSW), die Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw) und die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK), Entwicklung der eHealth-Strategie, infrastrukturelle Planung und Begleitung von Grossbauprojekten im Gesundheitsbereich, direktionsübergreifendes Pilotprojekt Fachstelle Forensic Assessment. Im Rahmen externer Dienstleistungen führt die Abteilung die Geschäftsstelle des Swiss Medical Board und arbeitet im Auftrag der SwissDRG AG an der Entwicklung einer gesamtschweizerischen Tarifstruktur für die stationäre Psychiatrie mit.

Der Abteilungsleiter ist gleichzeitig stellvertretender Generalsekretär. Neben ihm arbeiten fünf weitere Mitarbeitende für die Abteilung PE. Insgesamt stehen ihr 540 Stellenprozent zur Verfügung, wobei 120 Stellenprozent für externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. Sämtliche Mitarbeitenden verfügen über einen universitären bzw. einen ETH-Abschluss. Die Abteilung arbeitet aufgrund ihres Aufgabengebietes eng mit dem

Direktionsvorsteher zusammen. Die Projekte betreffen in der Regel verschiedene Themen unterschiedlicher Organisationseinheiten, so dass die Abteilung auch mit zahlreichen Stellen innerhalb der Gesundheitsdirektion, mit anderen Direktionen, Amtsstellen und Betrieben zusammenarbeitet. Externe Fachpersonen werden beigezogen, wenn das entsprechende Expertenwissen verwaltungsintern nicht vorhanden ist oder die Bearbeitungskapazitäten nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen.

Positionierung der kantonalen Spitäler im veränderten Spitalversorgungsumfeld

Mit der am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Revision des Krankenversicherungsgesetzes haben sich die Rahmenbedingungen im Spitalbereich ab dem 1. Januar 2012 gemäss Gesundheitsdirektion grundlegend geändert. Neu werden die Spitäler für ihre patientenbezogenen Leistungen mit Fallpauschalen abgegolten und nicht mehr mit Staatsbeiträgen direkt subventioniert. Die akutsomatischen Fallpauschalen beruhen auf dem schweizweit einheitlichen, diagnosebezogenen Tarifsystem Swiss DRG und umfassen die Vollkosten der Leistungserbringung einschliesslich der Anlagennutzungskosten. Die Spitalplanung erfolgt neu leistungsorientiert.

Mit der Spitalliste werden Leistungsaufträge für medizinische Leistungsgruppen vergeben. Die Festlegung von Bettenkapazitäten oder Angebotsmengen entfällt. Mit dem Wechsel zur patientenbezogenen Finanzierung und der freien Spitalwahl ist der Wettbewerb unter den Leistungserbringern verstärkt worden, was vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Gemäss Regierungsrat stehen die Spitäler heute vermehrt in Konkurrenz um Patientinnen und Patienten und müssen deshalb qualitativ gute Leistungen kostengünstig anbieten können. Damit hänge der langfristige Erfolg eines Spitals wesentlich stärker als früher von einem bedarfsgerechten medizinischen Angebot, bestmöglichen Behandlungswegen innerhalb des Spitals, qualifiziertem Personal, einer zweckmässigen Infrastruktur und verlässlichen Kooperationen mit anderen Leistungserbringern ab. Diejenigen Spitäler, die rasch und eigenständig entscheiden sowie auf veränderte Bedürfnisse von Patientinnen und Patienten reagieren können, hätten im bestehenden Spitalversorgungsumfeld gute Voraussetzungen.

Der Kanton Zürich hat als Betreiber eigener Spitäler auf diese Veränderung des Umfeldes reagiert und in den Richtlinien zur Regierungspolitik 2011-2015 festgehalten, dass die Positionierung seiner Spitalbetriebe vor diesem Hintergrund zu überprüfen ist. Dies betrifft sowohl die rechtliche Stellung bzw. die Rechtsform dieser Spitäler als auch die betrieblichen Strukturen und die Stellung im Markt. Um die grundsätzlichen Fragen zur Verselbstständigung kantonaler Betriebe und zur Führung verselbstständigter Betriebe zu klären, hat der Regierungsrat die Richtlinien über die Public Corporate Governance erlassen. In diesen Richtlinien sind die Fragestellungen, die Überlegungen und die Kriterien im Zusammenhang mit der Beurteilung öffentlicher Aufgaben und deren Auslagerung sowie mit der Führung kantonaler Beteiligungen festgehalten. Die Gesundheitsdirektion beachtet bei der Verselbstständigung von kantonalen Spitalbetrieben diese Richtlinien. Verselbstständigungsvorhaben sind jeweils mit dem Neuerlass oder der Revision von gesetzlichen Grundlagen verbunden. Der abschliessende Entscheid liegt demnach beim Gesetzgeber. In den entsprechenden Rechtsgrundlagen wird auch die parlamentarische Kontrolle geregelt.

Auswirkungen der geplanten Positionierung auf konkrete Projekte

Gemäss Gesundheitsdirektion hat die Überprüfung der rechtlichen Stellung der kantonalen Spitalbetriebe ergeben, dass im universitären Bereich – PUK sowie Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst des Kantons Zürich (KJPD) – eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt geeignet ist, da ein hoher Koordinationsbedarf zwischen Gesundheits- und Bildungswesen besteht. Zudem erbringen die universitären Spitäler als Endversorger

Leistungen, die kein anderes Spital anbieten kann. Bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt kann der Kanton seine Einflussrechte als Eigner gemäss seinen besonderen Bedürfnissen festlegen. Das KSW und die ipw sollen hingegen in eine Aktiengesellschaft überführt werden. Die privatrechtliche Form lässt mehr Flexibilität und Handlungsspielraum zu, was die Positionierung im Markt erleichtert.

Mit diesen beiden Rechtsformen würde für die Institutionen eine möglichst gute Ausgangslage geschaffen. Der Kanton beschränkt sich somit darauf, klare rechtliche Rahmenbedingungen und die Voraussetzungen für eine ausreichende, wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung zu schaffen.

Umwandlung des Kantonsspitals Winterthur in eine Aktiengesellschaft

Der Regierungsrat hat die entsprechende Vorlage am 10. Dezember 2014 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Das Verselbstständigungsprojekt wird von der Abteilung PE geführt. In der zentralen Arbeitsgruppe „Projektteam“ sind Vertreter der Gesundheitsdirektion und des KSW vertreten. Zu fachtechnischen Fragen bestehen bzw. bestanden Arbeitsgruppen mit Vertretern verschiedener Direktionen. Die Projektsteuerung erfolgt durch den Gesundheitsdirektor und den Präsidenten des Spitalrates. Die Stadt Winterthur als Standortgemeinde sowie die Gemeinden der Region Winterthur sind im Spitalrat des KSW vertreten und somit seit Beginn über den Projektverlauf orientiert. Der Stadt Winterthur wurde zudem auf Verwaltungsebene ein direkter Informationsaustausch mit den Projektverantwortlichen angeboten, um die Stadt bei der Formulierung ihrer eigenen Position im Zusammenhang mit der Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft zu unterstützen. In der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Entwurfs für die Eigentümerstrategie hat je ein Vertreter des Stadtrates sowie der Gemeindepräsidenten der Bezirke Winterthur und Andelfingen Einsitz. Die Gemeinden konnten sich zudem im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens einbringen. Mit der Stadt Winterthur und mit Vertretern des Gemeindepräsidentenverbandes wurden die Stellungnahmen bilateral besprochen.

Gemäss Gesundheitsdirektion stehen für die Stadt Winterthur die zuverlässige Spitalversorgung der Bevölkerung sowie die Arbeitsplätze im KSW im Vordergrund. Diese Interessen deckten sich mit denjenigen des Kantons und würden mit der Vorlage zur Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft gewahrt.

Umwandlung der Integrierten Psychiatrie Winterthur in eine Aktiengesellschaft

Die Projektleitung für die Verselbstständigung der ipw liegt bei der Abteilung PE der Gesundheitsdirektion. Das Projekt lehnt sich eng an die Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft an und kann deshalb gemäss Gesundheitsdirektion mit einer schlanken Struktur geführt werden. Als Unterstützung für den Projektleiter besteht eine Arbeitsgruppe, die sich aus Mitarbeitenden der Gesundheitsdirektion und der ipw zusammensetzt. Der Gesundheitsdirektor, der Direktor der ipw und der Abteilungsleiter PE bilden die Projektsteuerung.

Der Gesetzesentwurf zur Verselbstständigung der ipw ging im Dezember 2014 in die Vernehmlassung. Diese läuft bis zum 11. März 2015. Die Verabschiedung der Gesetzesvorlage zuhanden des Kantonsrates ist per Mitte 2015 vorgesehen.

Fusion der Psychiatrischen Universitätsklinik mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst des Kantons Zürich und anschliessende Umwandlung in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Der Kantonsrat hat am 27. Juni 2011 dem Regierungsrat die Motion „Verselbstständigung der Psychiatrie“ überwiesen. Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesrevision zu unterbreiten, welche die Ausgliederung der kantonalen psychiatrischen Kliniken und deren Überführung in eine rechtlich selbststän-

dige Organisation zum Inhalt hat. Mit der Motion verfolgt der Kantonsrat demnach die gleiche Zielsetzung, die auch der Regierungsrat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2011-2015 vorgegeben hat. Die Eckwerte für diese Verselbstständigung und für die Fusion von PUK und KJPD hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 18. Juni 2014 festgelegt und begründet.

Die Projekte werden von der Abteilung PE geführt und koordiniert. Die Projektleitung der Fusion von PUK und KJPD liegt bei der PUK und dem KJPD. Es besteht eine Projektorganisation mit den Teilprojekten Human Resources, Finanzen, Infrastruktur/Ökonomie, Querschnittprojekte, Forensik sowie Integration KJPD. Die Projektsteuerung setzt sich aus dem Gesundheitsdirektor, dem Dekan der medizinischen Fakultät und dem Abteilungsleiter PE zusammen. Die Fusion soll bis zum 1. Januar 2016 vollzogen werden. Die Integration der Kinder- und Jugendforensik in die Klinik für Forensische Psychiatrie der PUK ist am 1. Januar 2015 erfolgt.

Die Projektleitung für die Verselbstständigung der PUK nach der Fusion mit dem KJPD liegt bei der Abteilung PE der Gesundheitsdirektion. Das Projekt startete Anfang 2015, wobei Vorarbeiten in Absprache mit der PUK vorerst von der Abteilung PE geleistet werden. Eine formelle Projektorganisation wird im Laufe 2015 festgelegt. Das Projekt wird sich gemäss Gesundheitsdirektion auf die rechtlichen Aspekte beschränken können, weil die wesentlichen organisatorischen Anpassungen in der PUK bereits im Rahmen der Fusion mit dem KJPD bearbeitet werden.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Besprechung mit dem Gesundheitsdirektor und dem Leiter der Abteilung PE sowie deren schriftliche Antworten gaben der Geschäftsprüfungskommission einen guten Einblick in die Entwicklungen und Herausforderungen im Spitalversorgungsumfeld. Der sich daraus ergebende Handlungsbedarf wird in Form von Projekten aufgenommen, die von der Abteilung PE geführt und mit den zuständigen Stellen und Institutionen koordiniert und umgesetzt werden. Die Komplexität der Projekte setzt ein professionelles Projektmanagement und kompetente Mitarbeitende voraus. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass diese Vorgabe in der Gesundheitsdirektion gut erfüllt ist. Dies wird mit ein Grund sein, weshalb die Gesundheitsdirektion in diversen gesamtschweizerischen Gremien Einsitz hat und mit entsprechenden Aufgaben beauftragt wird. Ob die laufenden Verselbstständigungsprojekte im Spitalversorgungsumfeld zweckmässig und sinnvoll sind, hat die Geschäftsprüfungskommission nicht vertieft diskutiert. Die politische Beurteilung dieser Projekte ist nicht Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission. Diese ist dem Kantonsrat im Rahmen der Beratung der Gesetzesvorlagen, allenfalls der Zürcher Stimmbevölkerung vorbehalten.

7. Bildungsdirektion:

Themenschwerpunkt „Investitionsabläufe und -prozesse im Mittelschul- und Berufsbildungsamt“

Eingangsbemerkungen

In den letzten Jahren konnten in der Bildungsdirektion und insbesondere im Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) die im Budget eingestellten Investitionen nur beschränkt ausgeschöpft werden. Nachdem die Kommission für Bildung und Kultur feststellte, dass im Rechnungsjahr 2013 der Ausschöpfungsgrad der Investitionskredite im MBA deutlich unter den Werten der letzten Jahre lag, ersuchte sie die Geschäftsprüfungskommission, die Planungs- und Projektabläufe im MBA zu untersuchen und allenfalls Verbesserungspotenzial aufzuzeigen.

Rechtsgrundlagen zur Festsetzung der Nettoinvestitionen Hochbau und nachfolgende Realisierung

Die Immobilienverordnung (ImV) vom 24. Januar 2007 regelt die Planung und Steuerung des Bestandes und der Nutzung der Betriebsliegenschaften des Kantons, die Abwicklung von Nettoinvestitionen im Hochbau, die solche Liegenschaften betreffen, und die Bewirtschaftung der Liegenschaften. Der Planungsablauf der Nettoinvestitionen Hochbau orientiert sich an den entsprechenden Vorgaben der ImV. Die finanziellen Vorgaben für den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) bzw. Nettoinvestitionen Hochbau werden jährlich durch den Regierungsrat festgelegt. Die Abwicklung der Investitionsvorhaben Hochbau erfolgt gemäss dem Standardprozess der ImV.

Mit Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2012 wurde der Planungsablauf für die Nettoinvestitionen Hochbau geändert und gewisse Bestimmungen der ImV wurden nicht mehr angewendet. Die finanziellen Vorgaben für die KEF-Periode und das Budget wurden jeweils mit Beschluss des Regierungsrates gleichzeitig mit den Richtlinien zum KEF im März festgelegt und die Realisierungsreihenfolge wurde individuell pro Direktion anhand von Prioritäten erstellt. Neu wurde erstmals für die KEF-Periode 2013-2016 bzw. für das Budget 2013 nicht mehr der finanzielle Abschluss des Vorjahres (finanzieller Ist-Stand der angefangenen und bestellten Leistungen am Jahresende) abgewartet, sondern es wurde auf den provisorischen Abschluss des Vorjahres abgestellt.

In der Projektinitialisierungsphase vertiefte bisher die Direktion in Zusammenarbeit mit dem Immobilienamt die Abklärungen und nahm eine Nutzwertanalyse vor. Der Planungsablauf anhand einer solchen Analyse war jedoch in der Vergangenheit umstritten, da diese Methode Kriterien umfasst, die zu Beginn eines Projektes kaum beurteilt werden konnten. Gemäss dem erwähnten Regierungsratsbeschluss wurde neu anstelle dieser Analyse in Verhandlungen mit den Immobilienverantwortlichen der Direktionen unter Mitwirkung des Immobilienamtes eine direktionsübergreifend priorisierte und nach objektiven Kriterien nachprüfbare Realisierungsreihenfolge aller Hochbauprojekte vereinbart.

Hochbauprozesse in der Bildungsdirektion und insbesondere im MBA

Die Prozesse im MBA werden gemäss ImV in folgender Reihenfolge abgewickelt: Projektidentifikation, Projektinitialisierung, Vorstudie, Projektierung, Ausschreibung und Realisierung. Danach folgen die Bewirtschaftung und die betriebliche Instandhaltung. Die Nutzerdirektion ist in allen Phasen am Projekt beteiligt. Je nach Phase wirken weiter das Immobilienamt, das Hochbauamt und der Bewirtschafter am Projekt mit. Das Immobilienamt tritt als Eigentümerversorger auf, das Hochbauamt als Bauherrenvertreter. Das Generalsekretariat vertritt die Bildungsdirektion. Das MBA fungiert als Nutzervertreter. Die Zusammenarbeit, die Rollen und die Kompetenzen in den Projekten sind in einer Wegleitung des Hochbauamtes geregelt.

Verzögerungen einzelner Bauvorhaben führten in den vergangenen Jahren dazu, dass in den Direktionen von den budgetierten Nettoinvestitionen höchstens 80% realisiert werden konnten. Es fehlte in der Regel an bewilligten Bauprojekten, die anstelle der verzögerten realisiert werden konnten. Der Regierungsrat wies deshalb die Direktionen an, nicht nur 100% sondern 120% der Bauprojekte zu budgetieren bzw. die Nettoinvestitionen entsprechend zu überbuchen. Diese Massnahme sollte zu einer besseren Kreditausschöpfung führen.

Beim MBA lag die Ausschöpfung der Investitionskredite in den letzten Jahren deutlich unter den Werten der anderen Direktionen. Bei Schulhausbauten und -sanierungen handelt es sich oftmals um komplexe Bauvorhaben, die von verschiedenen Faktoren abhängen. Kleinere und mittlere Projekte müssen beispielsweise in den Sommerferien realisiert werden. Eine Verzögerung von ein bis zwei Monaten führt in der Regel zu einem einjäh-

rigen Rückstand auf den ursprünglichen Terminplan. Gründe für Verzögerungen können vielfältig sein. Stellt man beispielsweise erst bei der Projektierung fest, dass der Bauuntergrund saniert werden muss, führt das zu beträchtlichen Verzögerungen und zudem zu bedeutend höheren Kosten. Auch zusätzliche, nicht vorhersehbare Abklärungen technischer oder baurechtlicher Art beeinträchtigen den Projektverlauf. Bei grösseren Sanierungsvorhaben müssen zudem für den Schulbetrieb jeweils Ersatzlösungen gesucht werden, was entsprechend Zeit beanspruchen kann. Schliesslich führen auch Baueinsprachen und -reurse jeweils zu beträchtlichen Verzögerungen.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre hat sich das MBA bemüht, mehr bewilligte Bauvorhaben bereitzustellen, die realisiert werden können. Wurden 2013 29 Projekte für insgesamt 21 Mio. Franken bewilligt, waren es 2014 bereits 55 Projekte im Gesamtbetrag von 175 Mio. Franken. Das MBA geht davon aus, dass in den kommenden Jahren nicht die Ausschöpfung der Investitionskredite das Problem sein wird. Vielmehr sei zu befürchten, dass für die anstehenden Bauvorhaben nicht genügend Geld bereit stehen könnte. Ein Grund ist der Nachholbedarf im Bereich Mittel- und Berufsschulen. So sind beispielsweise die Bauten für die Mittelschulen vor rund vierzig Jahren erstellt worden. Dementsprechend fällt der Sanierungsbedarf zum gleichen Zeitpunkt an. Ein weiterer Grund ist der demographisch bedingte Zuwachs an Schülerinnen und Schülern und damit ein grösserer Bedarf an Schulraum. Diese Entwicklung habe schneller stattgefunden als erwartet.

Ein nicht zu unterschätzender Kosten- und Zeitfaktor sind gemäss Bildungsdirektion die verschiedensten Auflagen, die zu beachten sind. Beispielsweise plane man eine kleine Erneuerung in der Gebäudetechnik im Umfang von 2 bis 3 Mio. Franken. Diese könne in der Folge Auflagen auslösen, die das Vorhaben sowohl stark verteuerten als auch verzögerten. Beim Neubau der Kantonsschule Büelrain in Winterthur müssten wegen der Eulach, die vor dem Schulhaus fliesst, Schutzwände zum Hochwasserschutz errichtet werden, die einem 500-jährigen Hochwasser standhielten. Auch feuerpolizeiliche Auflagen könnten einerseits die Nutzungsmöglichkeiten in den Schulhäusern einschränken und andererseits die Bauvorhaben verteuern. Auflagen seien zwar oftmals angebracht, doch könne eine 100-prozentige Sicherheit nicht gewährleistet werden. Die Bildungsdirektion würde es bevorzugen, einen Teil dieser Mehrkosten in die Bildung zu investieren.

Die Bildungsdirektion geht davon aus, dass der Druck, den notwendigen Schulraumbedarf bereitzustellen, in den nächsten Jahren zunehmen wird. Es stelle sich neben finanziellen Überlegungen die Frage, ob für die Bearbeitung dieser Bauvorhaben innerhalb der Verwaltung genügend personelle Ressourcen vorhanden sind. Insbesondere bei komplexeren Bauten ist aus Sicht der Bildungsdirektion die Realisierung mit privaten Unternehmen als Public Private Partnership vermehrt in Betracht zu ziehen. Bei der Pädagogischen Hochschule Zürich auf dem SBB-Areal und bei der Zürcher Hochschule der Künste auf dem Toni-Areal habe sich diese Realisierungsform bewährt. Das Hochbauamt nimmt zudem in den meisten Fällen nur die Projektkoordination vor. Die eigentliche Projektleitung wird in rund 90% der Aufträge an externe Planer vergeben. Durch diese Vergabe entstehen für durchschnittliche Bauprojekte Planerkosten, die gegenwärtig zwischen 23% bis 24% der Baukosten liegen.

Gründe, die bei konkreten Bauprojekten zu Verzögerungen führten

Sanierung Sportplatz Kantonsschule Stadelhofen, Zürich

Gemäss Projektskizze von Juni 2011 hätte dieses Projekt im Jahr 2012 projektiert und in den Sommerferien realisiert werden sollen. Gemäss aktuellem Zeitplan wurde das Projekt im Oktober 2011 vom Regierungsrat freigegeben. In den Jahren 2012 bis 2013 erfolgte die Projektierung. Im März 2014 beschloss der Regierungsrat den Objektkredit. Die Rea-

lisierung ist in den Sommerferien 2015 vorgesehen. Folgend Gründe führten zu Verzögerungen: Die Koordination der Sanierung erforderte erhöhten Abstimmungsbedarf mit der Stadt Zürich wegen des darunterliegenden öffentlichen Parkhauses Hohe Promenade. Die Tragfähigkeit der Decke zum Parkhaus musste geprüft werden. Abklärungen zu belastetem Bodenmaterial wurden notwendig. Zudem ist die Realisierung nur in den Sommerferien möglich. Gemäss Bildungsdirektion hätten die Verzögerungen möglicherweise vermieden werden können, wenn eine frühzeitige und umfassende Grundlagenabklärung mit den involvierten Drittparteien gemacht worden wäre. Zudem sollte künftig eine realistischere Zeitplanung ab Projektstart vorgenommen werden.

Sanierungs- und Neubauvorhaben Bildungszentrum Uster

Gemäss ursprünglichem Terminplan startete das Projekt mit dem Wettbewerb für die Vorstudie im Jahr 2007. 2008 war die Projektierung geplant. In den Jahren 2010 bis 2012 hätte die Realisierung erfolgen sollen, so dass das Bildungszentrum im Frühjahr 2012 bezugsbereit gewesen wäre. Gemäss aktuellem Zeitplan wurde das Raumprogramm vom Regierungsrat im September 2006 genehmigt. 2007 wurde der Architekturwettbewerb durchgeführt. Die Projektierung erfolgte in den Jahren 2009 bis 2012, so dass der Regierungsrat im Juli 2013 den Objektkredit beschliessen und dem Kantonsrat Antrag stellen konnte. Dieser beschloss im März 2014. Die Ausführungsplanung und Realisierung ist nun zwischen 2015 bis 2019 mit einem Bezug Anfang 2019 vorgesehen.

Gemäss Bildungsdirektion war der ursprüngliche Zeitplan unrealistisch. Zudem waren umfangreiche Projektverifikationen notwendig aufgrund der Sparvorgaben Hochbauinvestitionen zum KEF 2009-2012. Weiter erfolgte eine Berufszuteilung im Bereich der Berufsschule Uster, die im Projekt berücksichtigt werden musste. Schliesslich mussten Massnahmen zur Kosteneinsparung geprüft werden. Die Verzögerungen hätten allenfalls vermieden werden können, wenn die Anforderungen inklusive der Kostenziele frühzeitig im Projektpflichtenheft und im Wettbewerbsverfahren eingebracht und durchgesetzt worden wären. Ein Beschluss des Objektkredits auf der Basis der Kostenschätzung anstelle des Kostenvoranschlages sowie ein vorgezogenes Baubewilligungsverfahren wären von Vorteil gewesen. Notwendig wäre auch hier eine realistische Zeitplanung ab Projektstart gewesen.

Neubau Kantonsschule Büelrain, Winterthur

Der ursprüngliche Terminplan gemäss Projektskizze 2007 sah im Jahr 2008 den Wettbewerb für die Vorstudie vor. Die Projektierung hätte 2009 und die Realisierung 2010 bis 2013 mit Bezug im Herbst 2013 erfolgen sollen. Tatsächlich wurde 2009 der Architekturwettbewerb und 2011 ein zusätzlicher Gebäudetechnik-Wettbewerb durchgeführt. Die Projektierung erfolgte in den Jahren 2012 bis 2014. Der Regierungsrat und der Kantonsrat werden den Objektkredit voraussichtlich 2015 beschliessen, so dass die Ausführungsplanung und Realisierung in den Jahren 2016 bis 2019 mit Bezug im Sommer 2019 erfolgen soll.

Der Gebäudetechnik-Wettbewerb musste durchgeführt werden, um die Minergie-Anforderungen zu erreichen. Zudem wurden während der langen Bearbeitungszeit Normen und Rahmenbedingungen verschärft. Das Projekt war schliesslich von notwendigen Provisorien für die Auslagerung des Schulbetriebs abhängig. Eine frühzeitige Abklärung möglicher Provisorien sowie ein Beschluss des Objektkredits auf der Basis der Kostenschätzung und ein vorgezogenes Baubewilligungsverfahren hätten das Ausmass der Verzögerungen unter Umständen verhindern können.

Möglichkeiten zur Verbesserung der bestehenden Prozesse

Gemäss Bildungsdirektion hat sich die Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt und dem Immobilienamt in den letzten Jahren verbessert. Insbesondere im Bereich des Hochbauamtes habe in den letzten Jahren ein Wechsel von einem „Architekturbüro“ hin zu einer Projektmanagementabteilung stattgefunden.

Mit RRB Nr. 981 vom 4. September 2013 wurde den Direktionen die Möglichkeit geschaffen, für ihre Hochbauinvestitionen eine zentrale Leistungsgruppe zu bilden. Die Bildungsdirektion hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die Prozesse, Kompetenzen und Abläufe sind im Grobkonzept vom 12. Juni 2014 und im Detailkonzept zur Umsetzung der zentralen Leistungsgruppe 7050 Hochbauinvestitionen Bildungsdirektion – Teilprojekt Management Hochbauprojekte festgehalten. Ziel der Zusammenfassung der Investitionsmittel ist es, die Budgets besser auszuschöpfen. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es nach wie vor notwendig, nicht nur 100% der Bauprojekte zu budgetieren sondern 120%, damit bei Verzögerungen sofort reagiert und ein anderes Bauvorhaben umgesetzt werden kann.

Aus Sicht der Bildungsdirektion sind die Prozesse zur Festlegung der Nettoinvestitionen Hochbau und zur nachfolgenden Realisierung so zu überarbeiten, wie es der Regierungsrat in RRB 1343/2014 vom 10. Dezember 2014 bereits beschlossen hat. Das Detailkonzept zum Teilprojekt 3 der Überprüfung des Immobilienmanagements enthält konkrete Einzelmassnahmen, die es allen am Immobilienprozess Beteiligten ermöglichen, Immobilienprojekte schneller und einfacher zu entwickeln, zu planen und umzusetzen. Zudem würden diese und die weiteren Massnahmen dem Regierungsrat eine einheitliche und langfristig ausgerichtete Steuerung der Immobilieninvestitionen und des Immobilienprozesses erlauben. Die Massnahmen sollen zu deutlichen Vereinfachungen und Beschleunigungen, zu spürbaren Verbesserungen in der Zusammenarbeit und zu mehr Transparenz und Kostensicherheit in den Projekten führen. Damit würden die notwendigen Grundlagen zur Überarbeitung der Immobilienverordnung vorliegen. Ein entsprechender Antrag ist dem Regierungsrat bis spätestens Ende April 2015 vorzulegen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung mit der Bildungsdirektorin, dem Amtschef des MBA sowie dem Leiter der Abteilung Finanzen und Bauten war aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission informativ. Zusammen mit den schriftlichen Antworten wurden die Fragen der Geschäftsprüfungskommission vollständig beantwortet.

Die Frage, weshalb das MBA in den letzten Jahren die budgetierten Investitionskredite ungenügend ausgeschöpft hatte, konnte nachvollziehbar und zufriedenstellend beantwortet werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den kommenden Jahren nicht die ungenügende Ausschöpfung der budgetierten Investitionskredite den Regierungsrat und den Kantonsrat beschäftigen wird. Vielmehr ist anzunehmen, dass fehlende Mittel zur Finanzierung des Nachholbedarfs und des zusätzlichen Schulraumbedarfs die politischen Instanzen beschäftigen dürften.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission hat die Bildungsdirektion glaubhaft dargelegt, dass bei Bauvorhaben gewisse Auflagen unverhältnismässige finanzielle und zeitliche Auswirkungen haben können. Eine Überprüfung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Auflagen scheint angezeigt. Die Geschäftsprüfungskommission wird deshalb ihrer Nachfolgekommission im Rahmen der Geschäftsübergabe in der neuen Legislatur empfehlen, eine vertiefte Untersuchung in diesem Bereich zu prüfen.

Gemäss Bildungsdirektion hat sich die Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt und dem Immobilienamt in den letzten Jahren verbessert. Die Hochbauprozesse könnten weiter optimiert werden, in dem das beschlossene Detailkonzept zum Teilprojekt 3 der Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements (RRB Nr. 1343/2014) konsequent und

rasch umgesetzt werde. Sowohl die Finanzkommission als auch die Geschäftsprüfungskommission befassten sich in den letzten Jahren regelmässig mit dem Immobilienmanagement des Kantons. Es wird sich in den nächsten Monaten zeigen, ob das Immobilienmanagement als Folge der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 stärker zentralisiert werden soll, oder ob die Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements im Sinne des Regierungsrates abgeschlossen und die beschlossenen Massnahmen umgesetzt werden können. Die Geschäftsprüfungskommission wird in jedem Fall der weiteren Entwicklung eine hohe Priorität einräumen.

8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Kantonales Tiefbauamt“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten

Der gesetzliche Zuständigkeitsbereich des Tiefbauamtes ist die Strasseninfrastruktur, das heisst Projektierung und Realisierung, Werterhaltung, Betrieb und Unterhalt. Zusätzlich ist es für den Lärmschutz aller Lärmarten im ganzen Kanton zuständig. Die Fachstelle Lärmschutz nimmt die entsprechenden Aufgaben wahr und ist insbesondere in den Bereichen Bewilligungsverfahren, Lärmsanierung und Umweltverträglichkeitsprüfung tätig.

Das Tiefbauamt projektiert und unterhält die Staatsstrassen im Kanton. Darunter fallen auch Rad-, Fuss-, Reit- und Wanderwege. Es bereitet die hoheitliche Projektfestsetzung vor. Der Bevölkerung und Wirtschaft soll mit gut ausgebauten Verkehrswegen und einem flüssigen sowie sicheren Verkehr die notwendige Mobilität ermöglicht werden. Neben Qualität und Sicherheit sind Wirtschaftlichkeit, Gebrauchstauglichkeit und Umweltverträglichkeit die wichtigsten Ziele beim Bau und bei der Erhaltung der vorhandenen Infrastrukturanlagen.

Zur Erledigung seiner Aufgaben hat das Tiefbauamt Prozesse definiert, in eine Prozesslandschaft eingebettet und die Organisation danach ausgerichtet. Die einzelnen Prozessgruppen sind einer Organisationseinheit zugeordnet. Seit Januar 2012 hat sich diese prozessorientierte Organisation gemäss Baudirektion bewährt.

Das Tiefbauamt beschäftigt insgesamt 464 Mitarbeitende, 1 Kantonsingenieur, 24 im Stab, 36 im Ingenieur-Stab, 364 im Strasseninspektorat sowie 39 Mitarbeitende in der Organisationseinheit Projektieren und Realisieren. Es arbeitet mit unterschiedlichen Stellen zusammen, beispielsweise mit Ämtern innerhalb der Baudirektion, mit dem Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion, mit der Kantonspolizei und dem Strassenverkehrsamt sowie mit Bundesämtern, Gemeinden und Werkeigentümern.

Aktuelle Schwerpunkte des Tiefbauamtes sind: sichere Strasseninfrastruktur, Lärmsanierungen und Schallschutzmassnahmen an Staatsstrassen bis 2018, Erdbebensicherheit Brücken und Rettungsrouten sowie Strategie und Standards für nachhaltiges Bauen.

Planungs- und Realisierungsprozesse bei Tiefbauprojekten

Es wird zwischen den Phasen strategische Planung, Vorstudien, Projektierung, Ausschreibung und Realisierung unterschieden. In der Phase strategische Planung werden die Bedürfnisse, Ziele und Rahmenbedingungen definiert und Lösungsstrategien festgelegt. Mit Vorstudien werden das Vorgehen und die Organisation festgelegt, Projektierungsgrundlagen definiert und Machbarkeiten nachgewiesen. Diese beiden Phasen werden dem Amt für Verkehr der Volkswirtschaftsdirektion zugeordnet. Danach werden sie als Massnahmen an die Projektportfoliosteuerung des Tiefbauamtes eingereicht und damit bestellt. Im weiteren Prozessverlauf nimmt das Amt für Verkehr die Aufgabe des Bestellercontrollings wahr. Im Rahmen der Projektportfoliosteuerung werden die Bestellungen verwal-

tet, zu sinnvollen Projekten gebündelt und mit genügendem Vorlauf in einem Projektauftrag zusammengefasst. Dieser ist die Grundlage und der Start für die Projektierungsphase. Die Projektierungsphase beginnt mit dem Vorprojekt, in der die Konzeption und die Wirtschaftlichkeit optimiert werden. Zuständig ist die Abteilung Projektieren und Realisieren. Mit Ausnahme der Projekt- und Oberbauleitung werden die übrigen Arbeiten extern vergeben. Ab 1. Quartal 2015 haben alle beigezogenen Planer Zugang zu den gleichen Vorgabe-Dokumenten wie die Mitarbeitenden des Tiefbauamtes. Nach dem Vorprojekt folgt als Abschluss der Projektierungsphase das Bauprojekt, worin das Projekt und die Kosten optimiert und Termine definiert werden. Das Bauprojekt bildet die Grundlage für die Ausschreibung. Die letzte Hauptphase ist die Realisierung. Diese setzt sich aus dem Ausführungsprojekt, der Ausführung, der Inbetriebnahme und dem Projektabschluss zusammen. Danach werden die Projektdokumente im Amt für Verkehr archiviert.

Der Stab des Tiefbauamtes steuert während des Prozesses die Aspekte der Finanzierung. Er ist eingebunden ins Controlling und in den Projektabschluss. Im Stab ist auch die Projektportfoliosteuerung integriert. Der Rechtsdienst stellt sicher, dass die Gesetzesvorgaben eingehalten werden. Der Ingenieur-Stab ist wiederum Wissensdrehscheibe und erbringt Fachunterstützung in den Bereichen Oberbau und Geotechnik, Tragkonstruktionen, Lärmschutz, Strassenentwässerung und Verkehrstechnik. Er definiert technische Vorgaben an die Projektierung und Ausführung. Im Bereich Kunstbauten verfasst der Brückeningenieur die Prüfstatistiken. Das eigene akkreditierte Prüflabor erstellt Zustandserfassungen der bestehenden Strassen als Projektgrundlage und kontrolliert am Ende des Projekts für den Bereich Strassenbau die Ausführungsqualität der Unternehmungen.

Gemäss Tiefbauamt ist es seine Pflicht, Projekte kosten-, termin- und qualitätsgerecht umzusetzen. Dazu hat es seine Qualitätspolitik formuliert und seine Organisation entsprechend ausgerichtet. Die Prozesse und die dazugehörigen Dokumente sind standardisiert, dokumentiert und werden mit dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ständig verbessert. Das Leitsystem Tiefbauamt fasst diese Vorgaben zusammen, ist aktuell und steht allen elektronisch zur Verfügung. Im Programm Verkehr und Infrastruktur werden sämtliche Prozesse über die Grundparameter Kosten, Termine und Qualität von den Projektleitenden geführt. Dieses Programm bildet die Grundlage für das Controlling im Stab und die Projektdurchsprachen in der Abteilung Projektieren und Realisieren. Es bestehen zudem Vorlagen der Qualitätssicherung wie Abnahmeprotokolle, Prüfprotokolle technische Arbeiten, Einbauprotokolle, Review Projektstandards etc. Bausitzungen haben Standardtraktanden wie Projektablauf, Termine, Qualität sowie Kosten und Finanzen. Die Einhaltung der Vorgaben wird mit internen und externen Audits überprüft. Zudem haben die Vorgesetzten ihre Führungsaufgabe wahrzunehmen und dementsprechend zu kontrollieren sowie – falls nötig – Korrekturmassnahmen anzuordnen.

Koordination und Planung von Erhaltungsmassnahmen

Eine Kernaufgabe des Tiefbauamtes ist die Sicherstellung einer hohen Verfügbarkeit der Staatsstrassen unter Berücksichtigung der Einflüsse der über- und untergeordneten Netze. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen zu berücksichtigen, so unter anderem der Erhaltungsplan. Die Fäden laufen in der Projektportfoliosteuerung zusammen.

Die Planung von Erhaltungsmassnahmen im Infrastrukturbereich erfolgt in der Regel anhand von Zustandsindikatoren. Gemäss Tiefbauamt wurde bei der Konzeption des Strategischen Erhaltungsmanagements bewusst ein proaktiver Ansatz gewählt, indem die Erhaltungsprognosen mit den Lebenszyklen der Strassenverkehrsanlagen verbunden werden. Als Resultat aus diesem Ansatz ergibt sich eine prognostizierte Massnahmenplanung auf Netzebene, die einerseits als Entscheidungsgrundlage für die bestellenden Organisationseinheiten und andererseits als Controllinggrundlage für die Projektportfoliosteuerung zur Verfügung steht.

Sobald die Massnahmenbestellung vorliegt, wird sie aktiv allen möglichen Beteiligten zur Stellungnahme zugestellt. Gleichzeitig wird nachgefragt, ob Massnahmen Dritter an den entsprechenden Perimetern geplant sind. Die entsprechende Koordination erfolgt durch die Projektportfoliosteuerung. In der Regel erfolgen die Massnahmenbestellungen fünf Jahre vor Baubeginn. In einem nächsten Schritt entstehen aus den Bestellungen konkrete koordinierte Projekte.

Bei der Umsetzung dieser Projekte müssen verschiedene Randbedingungen berücksichtigt werden wie beispielsweise Zustand der Werkleitungen und deren Erneuerungsbedürfnisse, Neu- und Ausbautvorhaben im Projektperimeter, räumliche Koordination mit benachbarten Bauvorhaben oder Priorisierung und Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen. Gemäss Tiefbauamt beanspruchen solche kombinierte Strassenbauprojekte einige Zeit. Oftmals könne die betroffene Bevölkerung jedoch nicht verstehen, weshalb die Arbeiten nicht zügiger voran schreiten würden.

Submissionen

Zur Sicherstellung gesetzeskonformer Submissionen werden alle Projektleiter in dem von der Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen angebotenen Kursen geschult. Das Handbuch für Vergabestellen des Kantons wird als Leitfaden eingesetzt. Zudem ist der gesamte Beschaffungsprozess im Tiefbauamt standardisiert. So wurden beispielsweise standardisierte Ausschreibungsunterlagen verlinkt, die verwendet werden müssen. Weiter haben die Projektleiter ab einer festgelegten Vergabesumme ein internes elektronisches Kontrollinstrument auszufüllen. In diesem Tool werden unter anderem im Voraus das Verfahren und die geplanten Eignungs- und Zuschlagskriterien festgelegt und durch ein amtsinternes elektronisches Visum bis zur Amtsleitung bestätigt.

Bei schweren Verstössen gegen Anhang 2, § 4 a Abs. 1 lit. f bis l des Beitrittsgesetzes zur revidierten interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen können gegenüber diesen Anbietern Sanktionen ausgesprochen werden, nämlich eine Verwarnung oder einen Ausschluss von künftigen Verfahren der betreffenden Körperschaft bis zu fünf Jahre. Darunter fallen unter anderem folgende Verstösse: Nichtbezahlen von Steuern oder Sozialabgaben, Verstoß gegen die bundesrechtlichen Bestimmungen über Schwarzarbeit, Erteilen falscher Auskünfte an die Vergabestelle oder auch Treffen von Abreden zur Umgehung des wirksamen Wettbewerbs. Gemäss Tiefbauamt sind solche Verstösse in den letzten drei Jahren nicht vorgekommen.

Aufgaben des Strasseninspektorats

Das Strasseninspektorat ist zuständig für den betrieblichen und baulichen Unterhalt des kantonalen Staatsstrassennetzes sowie der kantonalen Autobahnen und Autostrassen. Es besteht aus vier Unterhaltsregionen mit je zwei bis drei unterstellten Unterhaltsbezirken. Dazu kommt die Gebietseinheit VII, welcher die Autobahnwerkhöfe und -stützpunkte unterstellt sind. Weiter gehört zum Strasseninspektorat der Fahrzeugdienst, der für Anschaffung und Bewirtschaftung der Fahrzeuge, Maschinen und Geräte für das ganze Tiefbauamt und die weiteren Ämter der Baudirektion zuständig ist.

Der betriebliche Unterhalt gehört hauptsächlich zu den Aufgaben der Unterhaltsbezirke. Dazu gehören Winterdienst, Reinigung, Grünpflege, technischer Dienst wie Markierungen, Signalisationen etc., Behebung von Unfallschäden, bauliche Reparaturen sowie ausserordentliche Dienste wie Behebung von Elementarschäden. Der betriebliche Unterhalt wird zu 55% durch Mitarbeitende des Strasseninspektorats und zu 45% durch beauftragte Dritte ausgeführt.

Für den baulichen Unterhalt oder die Werterhaltung sind hauptsächlich die vier Unterhaltsregionen zuständig. Aus den periodischen Strassenzustandserfassungen resultiert das Strassenunterhaltsmanagement, das mit Bedürfnissen Dritter – Gemeinden und Werke

wie Elektrizitätswerke, Telekommunikationsanbieter, Wasserversorgungen etc. – sowie mit Neu- und Ausbauten der Abteilung Projektieren und Realisieren koordiniert wird. Die eigentlichen baulichen Unterhaltsarbeiten werden im Auftrag der Unterhaltsregionen hauptsächlich von Dritten ausgeführt (rund 90% der Arbeiten).

Zudem führt das Strasseninspektorat den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen aus. Dabei handelt es sich um folgende Aufgaben: Winterdienst inklusive Pikettorganisation und Vorbereitung der Einsätze, Grünpflege und Neophytenbekämpfung aller Böschungen, Mittelstreifen und übriger Grünflächen, Reinigung der Fahrbahnen, Grünflächen, Entwässerungssysteme, Tunnels, Kunstbauten etc., Betrieb und Unterhalt sämtlicher elektromechanischer Anlagen und Ausrüstungen in Tunnels und auf den offenen Strecken, technischer Dienst, Unfalldienst, Signalisationen und Verkehrsführung auf sämtlichen Baustellen sowie Pikettendienst für Unfälle und ausserordentliche Ereignisse.

Schliesslich nimmt das Strasseninspektorat hoheitliche Aufgaben auf den Staatsstrassen wahr. Dazu gehören unter anderem Verfügung von vorübergehenden Verkehrsanordnungen wegen Bauarbeiten oder Bewilligungen und Konzessionen zur Inanspruchnahme von öffentlichem kantonalem Grund für die Verlegung von Leitungen in Strassen.

Das Tiefbauamt wies darauf hin, dass es immer schwieriger wird, die Unterhalts- und Werterhaltungsarbeiten durchzuführen. Das hänge zum Einen mit dem vermehrten Verkehrsaufkommen zusammen. Beispielsweise könne auf den Autobahnen faktisch nur noch zwischen 9.00 Uhr und 15.30 Uhr gearbeitet werden. Zum Anderen sei das Arbeiten in der Nacht aufgrund des veränderten Ausgehverhaltens nur noch beschränkt möglich. Ein anderes wichtiges Thema sei die Sicherheit der Mitarbeitenden, insbesondere auf Autobahnen. Dazu komme, dass sich die Verkehrsteilnehmenden zum Teil äusserst unflätig gegenüber den Mitarbeitenden, die auf der Strasse arbeiten, benehmen würden.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung zeigte der Geschäftsprüfungskommission die Organisation und die vielfältigen Aufgaben des kantonalen Tiefbauamtes detailliert auf. Die anwesenden Mitarbeitenden hinterliessen einen engagierten und professionellen Eindruck.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sind die Planungs- und Projektierungsprozesse zwar komplex, doch durchdacht. Durch den prozessorientierten Ansatz und die klare Gliederung der Prozesse scheint eine geordnete Projektdurchführung mit entsprechendem Controlling sichergestellt. Gleiches gilt für den Einbezug aller beteiligten Stellen auf kantonaler, Bundes- und Gemeindeebene. Zudem ist gemäss Prozesslandkarte des Tiefbauamtes in die Prozessführung ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess integriert.

Auch das Strategische Erhaltungsmanagement überzeugt durch die Verbindung der Erhaltungsprognosen mit den Lebenszyklen der Strassenverkehrsanlagen und der daraus resultierenden Massnahmenplanung. Dieses Management stellt sicher, dass die anstehenden Erhaltungsmassnahmen zeitgerecht in Angriff genommen werden und dadurch die Qualität der Strassenverkehrsanlagen längerfristig sichergestellt wird.

Die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden auf den Staatsstrassen und Autobahnen wurden der Geschäftsprüfungskommission eindrücklich aufgezeigt. Sie begrüsst es, dass das Tiefbauamt der Sicherheit dieser Mitarbeitenden mit geeigneten Massnahmen entsprechend Rechnung trägt. Nicht akzeptierbar ist für die Geschäftsprüfungskommission das vom Tiefbauamt geschilderte Verhalten einzelner Verkehrsteilnehmenden gegenüber diesen Mitarbeitenden.

Im Anschluss an die Besprechung wurde der Geschäftsprüfungskommission die Strassendatenbank LOGO, ein modular aufgebautes Strasseninformationssystem, präsentiert. Danach fand eine Besichtigung des Werkhofs Unterhaltsbezirk 1 in Glattbrugg statt.

9. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist Teil des Gefüges 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. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, ist sie auf einen offenen Informationsaustausch und eine konstruktive Zusammenarbeit angewiesen. Die Geschäftsprüfungskommission dankt dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für diese Bereitschaft und Unterstützung.

Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. Bei den Funktions- und Querschnittbereichen sieht sie aber einmal mehr Optimierungspotenzial. Sie wiederholt deshalb die Empfehlung aus dem letzten Berichtsjahr: Der Regierungsrat hat insbesondere in diesen Bereichen seine politische Gesamtführung zu verstärken und den direktionsübergreifenden Aufgaben eine grössere Relevanz beizumessen. Die Mitglieder des Regierungsrates haben dementsprechend den Regierungsaufgaben gegenüber der Führung ihrer Direktionen Vorrang einzuräumen.

Die Geschäftsprüfungskommission will sicherstellen, dass den Funktions- und Querschnittbereichen in der neuen Legislatur aus Sicht der Oberaufsicht weiterhin eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommt. Die neue Geschäftsprüfungskommission soll fundiert auf die Bedeutung und Problematik dieser Bereiche hingewiesen werden. Der amtierende Präsident wird deshalb das neue Präsidium umfassend informieren und dokumentieren. Der Nachfolgekommission wird zudem empfohlen, neben den Direktionsreferaten ein neues Referat für die Funktions- und Querschnittbereiche zu schaffen. Dementsprechend wäre diesen Bereichen im Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission ein eigenes Kapitel – gleichgestellt mit den Direktionskapiteln – zu widmen.

10. Organisation der GPK

GPK-Präsident
GPK-Vizepräsidentin

Claudio Zanetti
bis Mai vakant
Walter Schoch (ab Juni 2014)

Direktionsreferate:

Regierungsrat / Staatskanzlei
Direktion der Justiz und des Innern
Sicherheitsdirektion

Claudio Zanetti
Daniel Schwab
bis Mai vakant
Daniel Hodel (ab Juni 2014)

Finanzdirektion
Volkswirtschaftsdirektion

Judith Stofer
Rafael Steiner (bis November 2014)
Daniel Frei (ab Dezember 2014)

Gesundheitsdirektion
Bildungsdirektion
Baudirektion

Emy Lalli
Cornelia Keller
Christoph Holenstein (bis August 2014)
Josef Widler (ab September 2014)

Weiteres Referat:

Anerkannte kirchliche Körperschaften
und jüdische Gemeinden

Walter Schoch

Subkommissionen:*Aufsichtseingaben*

Claudio Zanetti, Vorsitz
 Daniel Schwab
 Emy Lalli
 zuständige Referentin / zuständiger Referent

Arbeitsstrukturen

Emy Lalli, Vorsitz
 Daniel Schwab
 Peter Uhlmann

Aussenbeziehungen

Claudio Zanetti, Vorsitz
 Christoph Holenstein (bis August 2014)
 Judith Stofer
 Josef Widler (ab September 2014)

*Beantwortung von Anfragen
der Kantonsratsmitglieder*

Cornelia Keller, Vorsitz
 Daniel Frei (ab Dezember 2014)
 Daniel Schwab
 Rafael Steiner (bis November 2014)
 Rolf Zimmermann (ab Mai 2014)

Funktions- und Querschnittsbereiche

Peter Uhlmann, Vorsitz
 Daniel Hodel
 Walter Schoch
 Judith Stofer

Nachfolgearbeiten PUK BVK

Walter Schoch (Vorsitz)
 Christoph Holenstein (bis August 2014)
 Cornelia Keller
 Judith Stofer (ab September 2014)

Opernhaus

Daniel Schwab, Vorsitz
 Claudio Zanetti
 Res Marti (KBIK)
 Moritz Spillmann (KBIK)

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

Judith Stofer (Vorsitz)
 Walter Schoch
 Peter Uhlmann
 Regula Kaeser-Stöckli (FIKO)
 Jürg Sulser (FIKO)

Sekretärin der GPK:

Madeleine Speerli

Zürich, 12. März 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Claudio Zanetti

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli