

**Bericht  
der Geschäftsprüfungskommission  
über ihre Tätigkeit vom Mai 2008  
bis März 2009**

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“</b>	<b>2</b>
<b>2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Gemeindeamt“</b>	<b>6</b>
<b>3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „kantonales Sozialamt“</b>	<b>10</b>
<b>4. Finanzdirektion Themenschwerpunkte: „Personalmanagement-Strategie 2007-2011“ und „IT-Strategie“</b>	<b>13</b>
<b>5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Verkehr“</b>	<b>14</b>
<b>6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Psychiatriezentrum Rheinau“</b>	<b>17</b>
<b>7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Jugend und Berufsberatung“</b>	<b>21</b>
<b>8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Erhalt und Pflege von Kulturobjekten“</b>	<b>24</b>
<b>9. Schlussbemerkungen</b>	<b>28</b>
<b>10. Organisation der GPK</b>	<b>28</b>

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

## Einleitung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission (GPK) zuständig für die Prüfung der Geschäftsberichte des Regierungsrates sowie für die weitere Prüfung und Überwachung der staatlichen Verwaltung und der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK ihre Aufsichtsaufgabe insbesondere im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte gemäss Jahresprogramm wahr. Um im Laufe einer Legislatur einen möglichst breiten Einblick in die kantonale Verwaltung zu erhalten, wählt sie diese Schwerpunkte jeweils zu Beginn des Amtsjahres möglichst ausgewogen über alle Direktionen, Ämter und Betriebe aus. Daneben hat die GPK für die Abklärung aussergewöhnlicher Entwicklungen und Ereignisse genügend Arbeitskapazitäten sicherzustellen.

Die GPK hat für die einzelnen Direktionen Referentinnen und Referenten bestimmt, die regelmässig über ihre Abklärungen in der Gesamt-GPK Bericht erstatten. Für direktionsübergreifende Bereiche und spezielle Vorkommnisse kann die GPK Subkommissionen einsetzen. Die Bewertung ihrer Feststellungen erfolgt gemeinsam in der Gesamt-GPK. Zu den Aufgaben der GPK zählt zudem die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Der Ausschuss für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Gesamt-GPK vor. Da bei diesen Geschäften in der Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die GPK wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung. Im Berichtsjahr traf sich die GPK zu 31 Sitzungen (bis und mit 26. März 2009). Die Subkommissionen und der Ausschuss für Aufsichtseingaben wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

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

### **1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“**

Das Legislaturziel 5 des Regierungsrates gibt vor, die Interessenwahrung des Kantons Zürich durch verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bund, den Kantonen, dem benachbarten Ausland sowie den Städten und Gemeinden zu verbessern. Mit Blick auf dieses Legislaturziel liess sich die GPK vom Regierungspräsidenten insbesondere die Aussenbeziehungen des Kantons Zürich näher aufzeigen. Um dieses Thema in einen grösseren Zusammenhang zu bringen und damit verständlicher zu machen, umschrieb der Regierungspräsident einleitend die Entwicklung der letzten Jahre, die zu einer Veränderung der Aussenbeziehungen führte.

#### **Ausgangslage**

Die Aussenbeziehungen sowohl der Kantone als auch des Bundes haben sich in den letzten zehn bis 15 Jahren verändert. Ein Grund für diese Veränderung ist ein allgemeiner Trend zum Zentralismus, der über die Schweiz hinaus feststellbar ist. Der zweite Grund ist in der Aussen- und Europapolitik der Schweiz zu finden, die ihren Anfang im Rahmen der Diskussion um eine allfällige Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum hatte.

Der Föderalismus entwickelte sich in den 70er- bis in die 90er-Jahre stark in einen Vollzugsföderalismus. Die Kompetenzen des Bundes nahmen in dieser Zeit laufend zu; die Kantone wurden mit Vollzugsaufgaben beauftragt. Das neuste anschauliche Beispiel ist der Prozessbereich. So sollen Bundesgesetze zum Straf- und Zivilprozess die kantonalen Gesetzeser-

lasse ablösen. Über längere Zeit stand die föderalistische Ebene dieser Entwicklung eher machtlos gegenüber. Mit dem Projekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung wurden verschiedene Kompetenzen vom Bund an die Kantone zurück delegiert und dazu eine neue Grundlage geschaffen. Um sicherzustellen, dass alle Kantone – insbesondere auch die kleineren – in der Lage sind, die zurück delegierten Aufgaben zu erfüllen, wurde gleichzeitig eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen verlangt. Dieser kooperative Föderalismus gewährleistet, dass die Kompetenzen auf der kantonalen Ebene erhalten bleiben. Die Zusammenarbeit unter den Kantonen wurde in den folgenden Jahren enger, die Themen vielfältiger und die rechtlichen Instrumente, beispielsweise die Konkordate und Konferenzen, wichtiger.

Zur Aussen- und Europapolitik: Die Bundesverfassung regelt die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Bund hat nur in denjenigen Bereichen Kompetenzen, die in der Verfassung ausdrücklich genannt sind. Immer unbestritten war aber, dass der Bund in der Beziehung zum Ausland Verpflichtungen eingehen darf, die innerstaatlich grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone liegen. In der früheren Aussenpolitik waren aber Themen, die typischerweise die Kantone betrafen – beispielsweise Bildung, Gesundheit oder innere Sicherheit – nicht von grosser Bedeutung. Im europäischen Kontext hat sich diese Ausgangslage stark verändert. Heute handelt der Bund mit anderen Staaten Verträge aus und schliesst sie ab, die innerstaatlich die Kompetenzen der Kantone berühren. Die Forderung der Kantone, in diesen Fällen zumindest ein qualifiziertes Mitspracherecht zu haben, wurde 1999 in die neue Bundesverfassung aufgenommen. Demnach wirken die Kantone an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mit, die ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betreffen. Dabei handelt es sich aber nicht nur um ein Recht, sondern auch um eine Pflicht zur Mitwirkung. Zur Konsolidierung der kantonalen Interessen kam es in den folgenden Jahren zur Gründung verschiedener Regierungskonferenzen und Konkordate.

## **Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich Aussenbeziehungen**

### *Zuständigkeit des Kantonsrates und des Regierungsrates*

Gemäss Art. 54 der Kantonsverfassung beschliesst der Kantonsrat über interkantonale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. Art. 69 hält fest, dass der Regierungsrat interkantonale und internationale Verträge aushandelt. Er ist im Rahmen seiner Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig. Weiter regelt dieser Paragraf, dass der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit orientiert. Demnach werden die verfassungsmässigen Zuständigkeiten zwischen Kantonsrat und Regierungsrat durch die Aussenbeziehungen nicht verändert.

Soweit der Regierungsrat die Verordnungskompetenz hat, einen bestimmten Bereich innerkantonale selbständig zu regeln, ist dies auch im Aussenbereich möglich. Für Bereiche, die innerkantonale aber auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen, hat der Regierungsrat die entsprechenden Verträge dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Da der Kantonsrat solche Geschäfte aber lediglich genehmigen oder ablehnen kann, sieht die Kantonsverfassung wie bereits erwähnt eine Informationspflicht des Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat vor. Dadurch soll der Kantonsrat in den vorausgehenden Aushandlungsprozess miteinbezogen werden. In der Vorlage 4319 vom 17. Mai 2006 hat der Regierungsrat die Ausgestaltung dieser Informationspflicht analysiert und verschiedene Varianten vorgestellt, die im Kantonsrat beraten wurden. Dabei sprach sich der Kantonsrat gegen einen Aufbau einer separaten Organisation oder der Bildung einer Spezialkommission aus. Vielmehr wurden für das Thema die

Sachkommissionen als zuständig erklärt. Der Regierungsrat ist gegenwärtig daran, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, die den Einbezug des Kantonsrates detailliert regeln soll. Diese soll im laufenden Jahr vom Regierungsrat beschlossen und danach dem Kantonsrat zur Beratung überwiesen werden. Bis dahin liegt es im Verantwortungsbereich der zuständigen Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher, ihre Sachkommissionen genügend und rechtzeitig über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren.

#### *Zuständigkeit des Regierungsrates und der Direktionen*

Abgestützt auf die Kantonsverfassung regeln § 7 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates und die entsprechende Verordnung detailliert die Aufgaben und Zuständigkeiten des Regierungsrates, der Direktionen und der Staatskanzlei. Der Regierungsrat will die Aussenpolitik des Kantons Zürich als Kollegium aus gesamtheitlicher Perspektive gestalten und steuern. Die Aktivitäten der Direktionen und der Staatskanzlei sind nicht mehr nur auf die Zielsetzung und Planung in den einzelnen Sachbereichen auszurichten, sondern sollen auch den entsprechenden Stellenwert in der Gesamtplanung und Zielerreichung des Regierungsrates einnehmen. So bestehen eine Grundsatzkompetenz des Regierungsrates im Bereich der Aussenbeziehungen und eine sachliche Zuständigkeit der einzelnen Direktionen.

Als direktionsübergreifende Stabsstelle des Regierungsrates unterstützt die Staatskanzlei die Mitglieder des Regierungsrates bei der Wahrnehmung ihrer Vertretungsaufgaben im Bereich der Aussenbeziehungen. Parallel dazu hat sie Koordinationsaufgaben zu erfüllen. Koordination ist insbesondere von Bedeutung bei den zahlreichen Geschäften, die mehrere Sachbereiche betreffen oder die unter Termindruck abzuwickeln sind. Für diese Aufgaben wurde in der Staatskanzlei die Abteilung Koordination Aussenbeziehungen geschaffen. Das Controlling der Aussenbeziehungen ist Teil des gesamten Controllings des Regierungsrates, für das ebenfalls die Staatskanzlei zuständig ist. Dieses geschieht in erster Linie im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts sowie im Legislaturbericht.

Das Koordinationsgremium für Aussenbeziehungen soll hauptsächlich den raschen direktionsübergreifenden Informationsaustausch, die Koordination, die Lagebeurteilung und die Früherkennung sicherstellen sowie strategische und prospektive Entwürfe im Bereich der Aussenbeziehungen erarbeiten. In diesem Gremium, dessen Vorsitz die Staatskanzlei inne hat, sind alle Direktionen vertreten.

Die Europafachstelle im Generalsekretariat der Volkswirtschaftsdirektion bildet kantonsintern sowie nach aussen ein Kompetenzzentrum für Europafragen mit Schwergewicht auf Fragestellungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Volkswirtschaftsdirektion. Innerhalb der Direktion leistet sie Führungsunterstützung bei den Aussenkontakten und -aufgaben. Die Fachstelle arbeitet mit dem Europa Institut der Universität Zürich zusammen und betreut die Leistungsvereinbarung des Kantons mit diesem Institut.

#### **Fachdirektorenkonferenzen und weitere interkantonale Organe**

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen erfolgt häufig über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und die Fachdirektorenkonferenzen. Ihnen kommt eine wesentliche Koordinationsfunktion der Kantone im Rahmen des kooperativen Föderalismus zu. Die KdK ist heute wohl die bedeutendste interkantonale Institution. Die Beschlüsse dieser Konferenzen haben in der Regel keine bindende Wirkung; es handelt sich um Stellungnahmen oder Empfehlungen. Diesen kommt jedoch ein grosses faktisches und politisches Gewicht zu. In vielen Fällen liegt die Zielsetzung darin, eine Koordination der kantonalen Regelungen vorzubereiten.

Die GPK liess sich im Übrigen näher über die KdK, die Tripartite Agglomerationskonferenz, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie über die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren informieren. Im Haus der Kantone im Zentrum von Bern haben die KdK und die wichtigsten Fachdirektorenkonferenzen 2008 die Zusammenlegung ihrer Sekretariate verwirklicht, um von Synergien in ihrer Geschäftsführung profitieren und gegenüber den Bundesbehörden einheitlicher auftreten zu können. Das Haus der Kantone schafft daneben eine gute Sitzungsinfrastruktur für die Kantone in Bern, die vorher nicht zur Verfügung stand.

Neben diesen Organen gibt es weitere Interkantonale Regierungskonferenzen wie beispielsweise die Ostschweizer Regierungskonferenz, die Zentralschweizer Regierungskonferenz sowie die Nordostschweizer Regierungskonferenz. Der Kanton Zürich trat keiner dieser Regionalkonferenzen bei, ist jedoch bei allen assoziiertes Mitglied. Die Vollmitgliedschaft wäre nur in einer einzigen Regierungskonferenz denkbar. Mit einem solchen Beitritt würde sich der Kanton Zürich aber nicht nur von den Informationskanälen der beiden anderen Regierungskonferenzen abschneiden, sondern vor allem das Kräftegleichgewicht zwischen den Regierungskonferenzen und auch innerhalb der gewählten Konferenz markant verschieben. Schliesslich liess sich die GPK über die Internationale Bodenseekonferenz und das Interreg IV-Programm „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein“ informieren.

Ein Thema, mit der sich der Regierungsrat gegenwärtig befasst, ist der neu zu gründende Verein „Metropolitanraum Zürich“. Dabei wird von einem funktionalen Wirtschaftsraum ausgegangen. Die Raumdefinition ist demnach nicht politisch, sondern wirtschaftlich. Er umfasst die Kantone Zürich, Schaffhausen, Teile der Kantone Thurgau, St. Gallen, Schwyz, Zug und Aargau mit insgesamt 1,9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern. Der Verein soll mit einer Gemeinde- und einer Kantonskammer ausgestaltet werden. Im Juli 2009 ist die Gründung dieses Vereins geplant.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die Ausführungen des Regierungspräsidenten und die abgegebenen Unterlagen haben der GPK einen breiten Einblick in die Aussenbeziehungen des Kantons Zürich gegeben und gleichzeitig auch deren Komplexität und Vielfalt aufgezeigt. Dabei legte der Regierungspräsident Wert auf die Feststellung, dass der Regierungsrat im Bereich der Aussenbeziehungen und insbesondere bei der Mitwirkung in den verschiedenen Regierungskonferenzen die Aufgabenteilung und Zuständigkeiten gemäss Kantonsverfassung immer beachte. Davon geht die GPK aus. Sie sieht auch im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen die Notwendigkeit vermehrter kantonalen Zusammenarbeit. Aus Sicht des Kantonsrates vermögen jedoch die parlamentarischen Mitwirkungsrechte nicht ganz zu befriedigen. In den letzten Jahren war denn auch die interkantonale Zusammenarbeit zunehmend Gegenstand der politischen Diskussion, was sich in verschiedenen kantonsrätlichen Vorstössen widerspiegelte.

Problematisch ist zum einen, dass der Kantonsrat einen vom Regierungsrat ausgehandelten Vertrag nur noch als Ganzes genehmigen oder ablehnen kann. Zum anderen ist es für den Kantonsrat schwierig, die Vielzahl der Geschäfte mit Aussenwirkung, die zudem mehrere Sachbereiche betreffen können, zu überblicken. Mit gutem Grund hat der Regierungsrat für seine Koordination und seinen Informationsaustausch die Koordinationsstelle Aussenbeziehungen bei der Staatskanzlei und das direktionsübergreifende Koordinationsgremium geschaffen.

Der Regierungsrat hat in der Vorlage 4319 verschiedene Möglichkeiten zur verstärkten Mitwirkung des Parlamentes bei der Aushandlung interkantonalen Verträge aufgezeigt. Die nähere Ausgestaltung soll in der bereits erwähnten Gesetzesvorlage erfolgen. Es wird dann zumal Aufgabe der zuständigen Sachkommission und des Kantonsrates sein, die Vorlage zu beraten und darüber zu befinden. Hingegen will die GPK die weitere Entwicklung im Bereich der Aussenbeziehungen näher mitverfolgen. Dabei stehen aber nicht konkrete Themen oder konkrete Verhandlungsgegenstände, sondern vielmehr System-, Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen im Vordergrund. Zudem will die GPK näher prüfen, wie und in welchem Umfang die einzelnen Direktionen ihrer Informationspflicht gegenüber den Sachkommissionen bisher nachgekommen sind. Zu diesem Zweck aktiviert sie ihre Subkommission „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“ und beauftragt sie mit entsprechenden Abklärungen.

## **2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Gemeindeamt“**

### **Aufgaben und Organisation**

Das Gemeindeamt ist eine organisatorische und finanzielle Nahtstelle des Kantons zu den Gemeinden. Es hilft den Gemeinden, sich in Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht zu organisieren. Durch Finanzausgleich und Finanzaufsicht stellt das Amt sicher, dass alle Gemeinden ihre Grundaufgaben erfüllen können. Es bietet ihnen Dienstleistungen im Bereich der Haushalt- und Rechnungsprüfung an. Daneben erfüllt das Gemeindeamt die kantonalen Zivilstandsaufgaben und nimmt die kantonalen Einbürgerungen vor. Diese Aufgaben werden durch die fünf Abteilungen Gemeinderecht, Gemeindefinanzen, Revisionsdienst, Zivilstandswesen und Einbürgerungen wahrgenommen.

Das Gemeindeamt beschäftigt 70 Mitarbeitende, die insgesamt 57 Vollzeitstellen belegen. Die Fluktuation bewegte sich von 2005 bis 2007 zwischen 0% und 8% (freiwillige Abgänge) bzw. zwischen 4% und 12% (alle Abgänge). Die Personalumfrage zeigte im Jahr 2005 für das Gemeindeamt überwiegend positive Resultate, so dass auf eine sehr gute Mitarbeiterzufriedenheit geschlossen werden konnte. Aufgrund der Resultate wurden Verbesserungsmassnahmen geprüft. So wurde beispielsweise eine Vorgesetztenbeurteilung eingeführt. Zudem wurde in der ganzen Direktion das Thema „Feedbackkultur“ lanciert.

Auf die Durchführung einer Kundenbefragung bei den Gemeinden zur Zufriedenheit mit den Leistungen des Gemeindeamtes wurde bisher verzichtet. Das Gemeindeamt spricht sich aber nicht grundsätzlich dagegen aus. Es weist jedoch darauf hin, dass die Resultate aus einer solchen Befragung bei den unterstützenden Dienstleistungen vermutlich positiver ausfallen würden als im Aufsichtsbereich, wo das Gemeindeamt in den Gemeinden oftmals Vorgaben durchzusetzen hat.

Für die fachliche Unterstützung bei der Durchführung von Projekten zog das Gemeindeamt 2005 sieben, 2006 zehn und 2007 17 externe Fachberatungen bei. Dabei entstanden folgende Kosten: 2005 Fr. 116'621.05, 2006 Fr. 475'253.95 und 2007 Fr. 460'616.75. Fachliche Beratung wurde insbesondere für die beiden Grossprojekte „Reform des Finanzausgleichs“ (REFA) und „Reform der Zürcher Gemeindestrukturen“ in Anspruch genommen. In der Regel werden Spezialisten für die Grundlagenarbeit bei Projekten beigezogen, die ein spezielles Fachwissen voraussetzen, über das die Verwaltung nicht oder nicht genügend verfügt, oder falls nicht genügend personelle Ressourcen vorhanden sind.

### **Abteilung Revisionsdienste**

Die Revisionsdienste bieten Dienstleistungen im Bereich der fachtechnischen Prüfung des Finanzhaushaltes und des Rechnungswesens an. Folgende Produkte gehören zum Dienstleistungssortiment: Geldverkehrsrevision, Sachbereichsrevision, Jahresrechnungsrevision und Spezialrevisionen. Der Revisionsplan sieht für das Jahr 2008 176 Geldverkehrsrevisionen, 140 Sachbereichsrevisionen und 146 Spezialrevisionen vor. Diese werden für politische Gemeinden, Schulgemeinden, Kirchengemeinden, Zivilgemeinden oder für Zweckverbände durchgeführt. Gemäss Vollkostenrechnung wies die Abteilung Revisionsdienste für das Jahr 2007 einen Ertrag von Fr. 2'629'080.00 sowie Kosten von Fr. 2'493'329.22 aus, so dass daraus ein Erlös von Fr. 135'750.78 bzw. ein Kostendeckungsgrad von 105.44% resultierte.

Die Prüfung der Jahresrechnung sowie die Kontrollen der diversen kleinen Nebenkassen erfolgt gegenwärtig weitgehend durch die Rechnungsprüfungskommissionen (RPK) der Gemeinden. Demgegenüber führt das Gemeindeamt im Auftrag der Gemeinden vor allem vertiefte Prüfungen der Bücher ausgewählter Verwaltungsbereiche und Geldverkehrsrevisionen im Bereich der flüssigen Mittel und der Wertschriften durch. Vereinzelt sind private Revisionsunternehmen mit der Prüfung der Jahresrechnung beauftragt.

Bisher gab es für die RPK-Mitglieder in den Gemeinden keine fachlichen Anforderungen. Art. 129 Abs. 3 der Kantonsverfassung schreibt neu vor, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden durch unabhängige und fachkundige Organe zu prüfen sind. Der Regierungsrat hat deshalb auf den 1. Januar 2009 die Verordnung über den Gemeindehaushalt entsprechend angepasst, insbesondere die fachlichen Anforderungen an die finanztechnische Prüfung. Ab nächster Amtsdauer muss mindestens ein Mitglied der RPK eine Ausbildung gemäss Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren abgeschlossen haben oder über den kantonalen „Fachausweis Öffentliche Finanzen und Steuern“ verfügen. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, so haben die Gemeinden ab 2010 ihren Haushalt durch eine externe Prüfstelle revidieren zu lassen.

### **Abteilung Gemeindefinanzen**

Die Abteilung Gemeindefinanzen unterstützt und beaufsichtigt die Gemeinden in den Bereichen der Haushaltsführung und Haushaltskontrolle. Ausserdem vollzieht sie den Finanzausgleich. Die Aufsicht wird in erster Linie mit Auskünften, Beratung und Schulung sowie der Bereitstellung von Informationen, Hinweisen und Praxishilfen wahrgenommen. In kleinerem Umfang übt die Abteilung die eigentliche Kontrolltätigkeit aus.

Der Zürcher Finanzausgleich besteht aus den Elementen Steuerfussausgleich, Steuerkraftausgleich, Investitionsbeiträge sowie Lastenabgeltung für die Stadt Zürich. Der Steuerkraftausgleich dient der Stärkung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden durch Beiträge der finanzstarken Gemeinden. Weist eine Gemeinde trotz dieser Beiträge einen Steuerfuss auf, der 5% über dem Kantonsmittel liegt, so kann sie zusätzlich ein Gesuch um Steuerfussausgleichsbeiträge stellen. Diese Beiträge werden aus dem Kantonshaushalt finanziert.

Im Jahr 2008 führte die Abteilung in rund 130 Gemeinden, die den Steuerkraftausgleich erhalten, Rechnungskontrollen der Haushaltrechnungen durch. Dabei werden die Ausgaben und der Verzicht auf Einnahmen nach den Grundsätzen der ordnungs- und planungsgemässen Haushaltsführung betrachtet. Daneben wurden rund 100 schriftliche und eben so viele mündliche Auskünfte an Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten erteilt. Zur Steigerung der Buchhaltungsqualität und als Hilfe bei der Budgetierung verfasst die Abteilung Orientie-

rungsschreiben zu verschiedenen Themen. Im Rahmen der Behördenschulung wurden 2007 dreizehn Kurse mit 234 Teilnehmenden aus Behörden und Verwaltung durchgeführt.

### **Gemeindeforum**

Das Gemeindeamt führte in den letzten Jahren regelmässig Gemeindeforen durch. Dieses Forum wurde auf Anregung des Beirates für Gemeindefragen, in dem die Präsidien der wichtigsten Gemeindeverbände vertreten sind, ins Leben gerufen. Damit wurde eine Plattform geschaffen, um aktuelle Fragestellungen und Themen aus dem Gemeindebereich vorzustellen und zu diskutieren. Das Gemeindeforum verfügt über keine Entscheidungsbefugnisse.

### **Wichtige Projekte des Gemeindeamtes**

#### *Projekt „REFA“*

Aufgrund der durchgeführten Vernehmlassung und der Vorbringen einer Arbeitsgruppe des Gemeindepräsidentenverbandes wurde der ursprüngliche Gesetzesentwurf überarbeitet. Im Zeitpunkt der GPK-Veranstaltung (November 2008) wurde davon ausgegangen, dass der Regierungsrat eine entsprechende Vorlage bis Ende Januar 2009 zuhanden des Kantonsrates verabschieden wird. Unter Berücksichtigung des Zeitbedarfs für die Beratung im Kantonsrat und für eine mögliche Volksabstimmung wird mit einem Inkrafttreten per 1. Januar 2011 gerechnet.

#### *Projekt „Reform der Zürcher Gemeindestrukturen“*

Das Vorprojekt zur Reform der Gemeindestrukturen wurde Anfang 2005 mit dem Auftrag gestartet, Grundlagenabklärungen für Strukturveränderungen vorzunehmen. Im November 2007 wurde dem Regierungsrat der Schlussbericht vorgelegt und das Vorprojekt im Wesentlichen beendet. Basierend auf diesem Bericht und den Vernehmlassungsergebnissen verabschiedete der Regierungsrat im Juni 2008 Leitsätze für eine Reform der Gemeindestrukturen, die sich für einfachere und leistungsfähigere Gebietsstrukturen, für eine aktive Unterstützung von Gemeindefusionen und für eine Vereinfachung der interkommunalen Zusammenarbeit aussprechen. Das weitere Vorgehen ist vom Zustandekommen der Reform des Finanzausgleichs abhängig.

#### *Projekt „Agglomerationspolitik“*

Dieses Projekt gliederte sich ursprünglich in die drei Themenbereiche „Interkommunale Zusammenarbeit“, „Interkantonale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden“ und „Metropolitanraum Zürich“. Das Gemeindeamt wirkt bzw. wirkte bei diesen Projekten unterstützend und beratend mit. Auf eine Weiterverfolgung des Themas „Interkommunale Zusammenarbeit“ wurde verzichtet, da das ursprüngliche Interesse der Gemeinden nicht mehr vorhanden war. Für das Thema „Interkantonale Zusammenarbeit“ wurde die Federführung der Volkswirtschaftsdirektion übertragen.

#### *Projekt „REFA“ und Projekt „Reform der Zürcher Gemeindestrukturen“ mit Blick auf die Kantonsverfassung*

Gemäss Gemeindeamt bestand im Verfassungsrat Einigkeit darüber, dass der bestehende zweistufige Kantonsaufbau – Gemeinden und Kanton mit seinen zwölf Bezirken – nicht mehr zu befriedigen vermag, weil damit eine effiziente Aufgabenerfüllung verunmöglicht werde. So werden im Kanton Aufgaben auch in zahlreichen, verschieden ausgestalteten Verwaltungskreisen und -regionen – beispielsweise Spital- und Psychiatrieregionen, Berufsbildungs- und Jugendhilfeamtskreise, Planungsregionen – erfüllt.

Über die beiden vom Verfassungsrat erarbeiteten Lösungsansätze wurde jedoch kein Konsens erzielt, so dass das Anliegen einer Neugliederung nicht mehr weiter verfolgt wurde. Über die Notwendigkeit von Strukturveränderungen habe aber keine Uneinigkeit bestanden. Im Gegenteil wollte der Verfassungsrat im Sinne einer Stärkung der Gemeindeautonomie den Gemeinden erleichtern, ihre Strukturen zu ändern. Dementsprechend verpflichtet Art. 84 der neuen Kantonsverfassung den Kanton, fusionswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen zu unterstützen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat das Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen lanciert. Mit dem Projekt soll jedoch an den Bezirksstrukturen nichts verändert werden.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die GPK-Veranstaltung zum Gemeindeamt war fundiert und informativ. Die teilnehmenden Mitarbeitenden hatten sich auf die Fragen der GPK gut vorbereitet. Die wichtigsten Aussagen wurden in einem Hand-out schriftlich zusammengefasst. Mit diesen Informationen und der geführten Diskussion hat die GPK einen vertieften Einblick in die Arbeit des Gemeindeamtes erhalten.

Die GPK stellt fest, dass die Ausgaben für externe Beratung in den letzten Jahren stark gestiegen sind. Dieser Anstieg wird insbesondere mit den beiden grossen Projekten „REFA“ und „Reform der Zürcher Gemeindestrukturen“ begründet. Grundsätzlich kann der befristete Einsatz von externen Fachpersonen sinnvoll sein; insbesondere in Phasen der Neuorientierung oder bei Umstrukturierungen. Doch muss in diesen Fällen sichergestellt sein, dass das eingekaufte Know How nachhaltig in die Verwaltung einfließt. Es ist zudem jeweils zu prüfen, ob die einzelnen Projekte nicht mit dem in der Verwaltung vorhandenen Sachwissen durchgeführt werden können, verfügt die Verwaltung doch über kompetente Mitarbeitende in den verschiedenen Sachbereichen. Vorliegend liess sich die GPK überzeugen, dass der Beizug externer Fachberatung angemessen und zweckmässig ist. Die GPK wird die weitere Kostenentwicklung in diesem Bereich kritisch im Auge behalten.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass das Gemeindeamt bemüht ist, mit den Gemeinden eine offene Kommunikation zu führen und ihnen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beratend zur Seite zu stehen. Die GPK hört aber auch die Stimmen aus den Gemeinden, die sich bei einzelnen Entscheidungen oder Projekten zu wenig oder zu spät einbezogen fühlen. Sie empfiehlt deshalb, die Gemeinden frühzeitig und wo immer möglich in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die GPK würde zudem eine regelmässige Zufriedenheitsumfrage bei den Gemeinden als sinnvoll und aufschlussreich erachten.

Die GPK hält fest, dass sich die Direktionen und ihre Ämter bei der Umsetzung ihrer Projekte an die geltenden Rechtsgrundlagen, insbesondere an die Kantonsverfassung, zu halten haben. Die neue Kantonsverfassung hält am bisherigen zweistufigen Kantonsaufbau fest. Gelegentlich entsteht der Eindruck, dass Regierung und Verwaltung diese Strukturen teilweise durchbrechen möchten. Anpassungen sind künftig zwar nicht ausgeschlossen, doch haben solche auf dem Weg der Verfassungsrevision zu erfolgen. Projekte, die sich im Rahmen der geltenden Verfassung bewegen, haben das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu beachten. Keinesfalls dürfen mit einzelnen Projekten präjudizierende Fakten geschaffen werden. Vorliegend ist festzuhalten, dass sich das Projekt „Reform der Zürcher Gemeindestrukturen“ an die Vorgaben der Kantonsverfassung hält. Das Vorprojekt ist abgeschlossen. Sollte das Projekt nach dem Entscheid über den Finanzausgleich fortgesetzt werden, wird der Kantonsrat zu gegebener Zeit über die für die Reform notwendigen Rechtsgrundlagen zu entscheiden haben.

### **3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „kantonales Sozialamt“**

#### **Aufgaben und Organisation**

Das kantonale Sozialamt ist eines von fünf Ämtern der Sicherheitsdirektion. Seinen Aufgaben entsprechend umfasst das Amt die Abteilungen Öffentliche Sozialhilfe, Asylkoordination, Zusatzleistungen zur AHV/IV und Kinderzulagen sowie Soziale Einrichtungen. Die Amtsleitung wird unterstützt durch die beiden Stabstellen Finanzen/Dienste und Rechtsdienst.

Am 1. Januar 2009 beschäftigte das kantonale Sozialamt 53 Mitarbeitende zu insgesamt 4'750 Stellenprozent. Im Jahr 2006 lag die Fluktuation bei 10,6% (ohne Berücksichtigung der Pensionierungen bei 8,8%), 2007 lag sie bei 9,5% (ohne Berücksichtigung der Pensionierungen bei 7,8%) und 2008 bei 15,4% (ohne Berücksichtigung der Pensionierungen bei 11,6%).

Die Mitarbeitendenzufriedenheit wird nicht systematisch erhoben. Als kleines Amt pflegt die Amtsleitung den persönlichen Kontakt zu allen Mitarbeitenden. Der Amtschef führt wöchentliche Gespräche mit den Abteilungsleitenden. Dabei werden sowohl Fach- als auch Mitarbeitendenfragen besprochen. Die Amtsleitung lebt zudem eine Kultur der „offenen Bürotür“ und ermutigt die Mitarbeitenden, sich bei Anliegen direkt zu melden. Die Mitarbeitendenzufriedenheit wird von der Amtsleitung als gut beurteilt, trotz der zum Teil sehr belastenden Arbeit, insbesondere im Asylbereich. Hier bemüht sich die Amtsleitung, die Mitarbeitenden entsprechend zu unterstützen. Allfällige Unzufriedenheiten einzelner Mitarbeitenden werden an wöchentlichen Sitzungen mit den Abteilungsleitenden besprochen. Danach wird mit den Beteiligten nach Lösungen oder Veränderungen gesucht.

Das kantonale Sozialamt ist nahezu bei allen Themen im Sozialbereich beteiligt. Entsprechend gross ist der Kontakt zu Personen, Organisationen und Institutionen auf kommunaler, kantonaler und auf Bundesebene. Eine Erhebung der Zufriedenheit dieser Stellen mit dem kantonalen Sozialamt wird nicht durchgeführt.

Für Projektarbeiten stehen dem kantonalen Sozialamt im Wesentlichen die Amtsleitung und der Rechtsdienst zur Verfügung; insgesamt rund sieben Personen. Für die Erarbeitung komplexer Fragestellungen oder umfangreicher Studien muss das Amt auf externe Unterstützung zurückgreifen. In letzter Zeit erfolgten die meisten Aufträge an externe Firmen für Konzept- und Umsetzungsfragen zur NFA im Invalidenbereich. So müssen beispielsweise aufgrund von Auflagen des Bundes ein Behindertenkonzept und eine Bedarfsplanung erarbeitet werden. Ein weiteres grösseres Projekt ist die Überprüfung der Wirksamkeit bereits bestehender Programme zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt. In diese beiden Projekte floss in letzter Zeit der Hauptteil der Gelder für externe Unterstützung. Weitere Aufträge wurden erteilt für Projektunterstützungsarbeiten zur Entwicklung eines EDV-Tools für das Abrechnungswesen bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV und für die Entwicklung eines Archivierungssystems beim kantonalen Sozialamt. In den Jahren 2006 bis 2008 arbeitete das kantonale Sozialamt mit insgesamt neun externen Fachpersonen oder Beratungsfirmen zusammen. 2006 betragen die Kosten insgesamt 176'767 Franken, 2007 135'166 Franken und 2008 295'472 Franken.

## Die öffentliche Sozialhilfe

Gemäss Sozialhilfegesetz ist es Aufgabe der Gemeinden, für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden, zu sorgen. Das kantonale Sozialamt hat keinen direkten Kontakt zu einzelnen Hilfesuchenden. Es prüft lediglich die Abrechnungen, die die Gemeinden zur Geltendmachung der Staatsbeiträge einreichen. Es unterstützt die Gemeinden durch Beratung bei besonders schwierigen, anspruchsvollen oder belastenden Einzelfällen, durch die Herausgabe des Behördenhandbuchs und durch Weiterbildungsveranstaltungen. Das Amt entscheidet zudem über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Zürcher Gemeinden, insbesondere hinsichtlich der Kostenpflicht. Es erstattet den Gemeinden die Kosten für die Ausländerfürsorge im Rahmen von § 44 des Sozialhilfegesetzes und es richtet ihnen Staatsbeiträge an die wirtschaftliche Hilfe aus. Weiter finanziert das Amt Bildungs- und Beschäftigungsprogramme für vorläufig aufgenommene Asylsuchende und Flüchtling. Zudem ist es zuständig für interkantonale Streitfälle hinsichtlich Zuständigkeits- und Kostenfragen.

Der Aufwand im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe hat sich für Kanton und Gemeinden seit 1990 beinahe verzehnfacht. 2007 betrug er für den Kanton 100,5 Mio. Franken, für die Gemeinden 355,2 Mio. Franken. Sowohl die Fallzahl als auch die Kosten pro Fall sind in dieser Zeit gestiegen. Dank guter wirtschaftlicher Lage in den vergangenen Jahren konnte zwar ein Rückgang verzeichnet werden, allerdings nicht in dem Ausmass, den sich das kantonale Sozialamt erhofft hat. Die Amtsleitung stellt fest, dass heute nicht mehr alle Menschen aus der Sozialhilfe in den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt integriert werden können.

Die neuen SKOS-Richtlinien werden seit Oktober 2005 im Kanton Zürich verbindlich angewendet. Sie erlauben eine differenzierte Ausgestaltung der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe. Im Gegensatz zur früheren Praxis kann mit ihnen besser auf die Situation des einzelnen Hilfesuchenden eingegangen werden. Ziel der Revision war insbesondere die Verstärkung der Anreize zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Die neuen Richtlinien haben zur Revision des Sozialhilfegesetzes geführt. Dieses gewichtet die Möglichkeiten zur beruflichen und sozialen Integration stärker, indem verbindlich Gegenleistungen des Sozialhilfeempfängers eingefordert werden können und die Sanktionsmöglichkeiten verstärkt wurden. Aus den Gemeinden hat das kantonale Sozialamt mehrheitlich positive Rückmeldungen zu den neuen SKOS-Richtlinien erhalten. Das Amt stellt aber fest, dass die fachlichen Ansprüche an die Gemeinden gestiegen sind.

Gewisse Working Poor haben mehr Geld zur Verfügung, wenn sie Sozialhilfe beziehen, statt zu arbeiten. Dies wird als so genannter Schwelleneffekt bezeichnet. Gemäss kantonalem Sozialamt handelt es sich dabei um ein komplexes Problem, für das sich nur schwer eine Lösung finden lässt und das letztlich nur eine kleine Zahl von Sozialhilfebeziehenden betrifft. Das Amt hat die Arbeitsgruppe „Arbeit muss sich lohnen“ geschaffen, in der Vertretungen des kantonalen Steueramtes, des Amtes für Jugend und Berufsberatung, des Betriebsinspektorates, der Sozialkonferenz des Kantons Zürich, der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) sowie der Gemeinden vertreten sind. Eine Erkenntnis dieser Arbeitsgruppe ist, dass Schwelleneffekte in vielen Bereichen – beispielsweise bei der Alimentenbevorschussung, der Fremdbetreuung von Kindern, im Stipendienwesen und der individuellen Prämienverbilligung – bestehen und nicht nur auf den Sozialbereich beschränkt betrachtet werden sollten. Der Regierungsrat hat mit den Legislaturzielen die Sicherheitsdirektion beauftragt, Auftreten, Bedeutung und Ausmass von Fehlanreizen und Schwelleneffekte im Sozial- und Steuersystem zu untersuchen. Die Sicherheitsdirektion hat zu ihrer Unterstützung einen externen Berater beigezogen. Erste Ergebnisse sollen bis Ende 2009 vorliegen.

Das vom Bund und den Kantonen getragene Projekt „Interinstitutionelle Zusammenarbeit“ (IIZ) hat zum Ziel, Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken in einem institutionenübergreifenden Prozess möglichst rasch wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Kanton Zürich sind die Sozialversicherungsanstalt, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, das Amt für Jugend und Berufsberatung und das kantonale Sozialamt am Projekt beteiligt. An verschiedenen IIZ-Standorten im Kanton Zürich setzen sich Expertenteams mit Vertretungen aus den beteiligten Institutionen zusammen und erstellen für die Hilfesuchenden Integrationspläne, deren Umsetzung von den beteiligten Institutionen begleitet wird. IIZ ist in den Städten Zürich, Winterthur und Uster sowie in den Bezirken Affoltern, Andelfingen und Horgen eingeführt. Die Umsetzung von IIZ im Bezirk Meilen erfolgt demnächst.

Der überwiegende Teil der Sozialhilfebeziehenden befindet sich in einer Notlage und kann den Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten. Das kantonale Sozialamt stellt aber fest, dass es Missbrauch in der öffentlichen Sozialhilfe gibt, wie in anderen Bereichen – beispielsweise Steuern oder IV – auch. Eine Aussage zu Prozentzahlen ist gemäss kantonalem Sozialamt nicht möglich, da verlässliches Zahlenmaterial fehlt. Mit dem neuen Sozialhilfegesetz sind griffige Grundlagen für die Missbrauchsbekämpfung geschaffen worden. Diese zeigen Wirkung und führen zum gewünschten Ergebnis. Aus Sicht des kantonalen Sozialamtes braucht die Missbrauchsbekämpfung deshalb nicht mehr im gleichen Mass wie bisher im Fokus zu stehen.

### **Soziale Einrichtungen**

Das kantonale Sozialamt ist im Bereich der sozialen Einrichtungen für die Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen zuständig. Dazu gehören die Planung und Finanzierung sowie die Aufsicht und Bewilligung von Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten. Weiter ist das Amt für die Aufsicht und Mitfinanzierung der Sozialhilfeeinrichtungen – beispielsweise suchttherapeutische Einrichtungen oder Randständigenghilfe – sowie für die Verwaltung des Alkoholzehntels zuständig.

Die Umsetzung der NFA im Invalidenbereich verläuft in Absprache mit allen Beteiligten gut und ohne grosse Probleme. Für die Leistungserbringenden hat sich aus Sicht des kantonalen Sozialamtes bis anhin nichts geändert. Im Kanton Zürich wurde ein pragmatisches, lösungsorientiertes und praxistaugliches Vorgehen gewählt, das bei den Einrichtungen auf grosse Akzeptanz gestossen ist.

### **Gegenwärtig Situation im Asylbereich**

Die Zahl der Asylsuchenden ist Schwankungen unterworfen, was die Planung anspruchsvoll macht und von allen Beteiligten hohe Flexibilität fordert. Entsprechend der Einwohnerzahl hat der Kanton Zürich 17% der Asylsuchenden zu übernehmen. Dabei kommt ein Zweiphasen-Unterbringungskonzept zum Einsatz. In der ersten Phase werden die Asylsuchenden in kantonalen Durchgangszentren auf das Leben in der Schweiz vorbereitet. Danach werden sie vom kantonalen Sozialamt den Gemeinden zugewiesen.

Personen mit einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid im Asylverfahren werden aus der Sozialhilfe ausgeschlossen und gelten ab diesem Zeitpunkt als illegal anwesende Ausländer. Sie unterstehen nicht mehr dem Asyl- sondern dem Ausländergesetz und ihnen wird höchstens Nothilfe gewährt. Dem kantonalen Sozialamt ist nicht bekannt, wie viele illegal anwesende Ausländer sich gegenwärtig im Kanton aufhalten. Erfasst werden die Bezüger von Nothilfe, wobei zwischen drei Kategorien unterschieden wird. Ende 2008 befanden sich 369

Personen mit einem Nichteintretensentscheid im Kanton, 606 Personen mit abgelehntem Asylgesuch und 25 ausländische Personen ausserhalb des Asylrechts. Die Nothilfe nach Art. 12 der Bundesverfassung garantiert die für das Überleben unerlässlichen Mittel. Sie erfolgt im Kanton Zürich in Form von Sachleistungen. Für den Kauf von Lebensmitteln werden Gutscheine abgegeben. Kleider, Obdach und medizinische Hilfe werden direkt zur Verfügung gestellt. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfolgt die Ausrichtung der Nothilfe in der Regel befristet. Nach sieben Tagen muss der Nothilfebeziehende erneut begründen, weshalb er nach wie vor Nothilfe beansprucht. Dazu hat er beim Migrationsamt und beim kantonalen Sozialamt vorzusprechen. Dabei sorgt das kantonale Sozialamt nach den gesetzlichen Vorgaben und der Verordnung des Regierungsrates für die Unterbringung sowie die Ausrichtung der Nothilfe. Für das ausländerrechtliche Verfahren ist das Migrationsamt zuständig.

Nach der Besetzung der Predigerkirche durch so genannte Sans Papiers über die Weihnachtstage 2008 beschloss die GPK, sich vertiefter über die Härtefallpraxis und die Nothilfe im Kanton Zürich orientieren zu lassen. Mit dem Sicherheitsdirektor wurde deshalb zusätzlich zur Veranstaltung im kantonalen Sozialamt eine Besprechung vereinbart, die Mitte Februar 2009 stattfinden wird. Eine schriftliche Berichterstattung im vorliegenden Bericht ist jedoch aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich. Bei Bedarf wird die GPK darüber im Rahmen der Kantonsratsdebatte zu ihrem Tätigkeitsbericht 2008/2009 Ende März 2009 mündlich orientieren.

#### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die Veranstaltung war informativ und gut vorbereitet. Die Fragen der GPK wurden umfassend und differenziert beantwortet. Der Amtschef vermittelte einen kompetenten Eindruck, der auf seine langjährige Tätigkeit im Sozialbereich hinweist. Aufgaben und Abläufe des Amtes werden von ihm aber auch kritisch hinterfragt. Nach der Veranstaltung hatte die GPK ein Bild davon, was im kantonalen Sozialamt täglich abläuft und welche Bedeutung es für den Kanton und die Gemeinden hat. Die GPK begrüsst zwar den persönlichen Umgang zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden. Sie empfiehlt aber trotzdem, die Durchführung einer standardisierten und anonymen Personalbefragung – beispielsweise durch das statistische Amt – zu prüfen. Die GPK ist zudem an der Untersuchung zu Fehlanreizen und Schwelleneffekten im Sozial- und Steuersystem interessiert und wird sich über deren Ergebnisse wieder orientieren lassen.

Wie bereits erwähnt, wird sich die GPK vom Sicherheitsdirektor noch detaillierter über die geltende Härtefallpraxis und die Nothilfe orientieren lassen. Allfällige Feststellungen und Empfehlungen dazu wird sie dem Kantonsrat Ende März 2009 im Rahmen der Debatte zum GPK-Tätigkeitsbericht 2008/2009 unterbreiten.

#### **4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkte „Personalmanagement-Strategie 2007-2011“ und „IT-Strategie“**

##### **Personalmanagement-Strategie 2007-2011 des Regierungsrates**

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2007 legte der Regierungsrat die Personalmanagement-Strategie 2007-2011 fest. Er beauftragte die Finanzdirektion mit deren Umsetzung. Gleichzeitig wurden die Direktionen und die Staatskanzlei beauftragt, die Stossrichtungen und Ziele der Strategie in ihrem Bereich umzusetzen.

Die GPK-Subkommission „Personalmanagement“ nahm die Personalmanagement-Strategie zur Kenntnis und formulierte nach einer ersten Beratung verschiedene Fragen, die die Finanzdirektorin an einer Besprechung Ende Februar 2009 beantwortete. Da die Auswertung dieser Besprechung im Zeitpunkt der Drucklegung des Berichts noch im Gang ist, kann darüber noch nicht näher Bericht erstattet werden. Das soll in einem späteren Zeitpunkt in geeigneter Form erfolgen.

### **IT-Strategie des Regierungsrates**

Sowohl die GPK als auch die Finanzkommission (FIKO) befassen sich regelmässig mit Fragen zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Dabei stehen die strategische Ausrichtung des Informatikeinsatzes und damit die IT-Strategie des Regierungsrates im Vordergrund. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, beschlossen die beiden Aufsichtskommissionen die Bildung einer kommissionsübergreifenden Subkommission.

Im Sommer 2008 stellte die Subkommission dem Regierungsrat und den Direktionen verschiedene Fragen zur damaligen Situation im IT-Bereich, die bis Ende August 2008 beantwortet wurden. Im Dezember 2008 verabschiedete der Regierungsrat die von der Subkommission seit langem erwartete IT-Strategie der kantonalen Verwaltung. Im Zeitpunkt der Drucklegung des Berichts war die Subkommission mit der Auswertung der Informationen aus den Direktionen und der Beratung der IT-Strategie des Regierungsrates beschäftigt. Eine detailliertere Berichterstattung zu allfälligen Schlussfolgerungen ist deshalb in dieser Berichterstattung noch nicht möglich. Sie soll in geeigneter Form zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

## **5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Verkehr“**

### **Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des Amtes für Verkehr (AFV)**

Die vom Regierungsrat beschlossene Strukturbereinigung zwischen Volkswirtschafts- und Baudirektion wurde per 1. Juli 2008 umgesetzt und abgeschlossen. Die GPK hat diesen Prozess während den letzten Jahren mitverfolgt und sich dazu regelmässig orientieren lassen. Heute ist die gewählte Aufgabenteilung sowohl intern als auch extern akzeptiert. Die Zusammenarbeit zwischen dem AFV und dem Tiefbauamt funktioniert gut. Auf Stufe Amtsleitung gibt es regelmässige Kontakte und einen intensiven Informationsaustausch. Gegenwärtig ist eine gemeinsame, ämterübergreifende Projektportfolio-Steuerung im Aufbau, in Abstimmung mit dem Prozessmanagementsystem des AFV.

Das AFV umfasst neben der Amtsleitung und deren Stab die Bereiche Gesamtverkehr, Flughafen/Luftverkehr sowie die Infrastrukturplanung. Der Bereich Gesamtverkehr ist zuständig für die Bereitstellung der Verkehrsgrundlagen und die Umsetzung des Gesamtverkehrskonzepts. Dabei ist der Aufbau des Gesamtverkehrscontrollings eines der Schlüsselvorgaben des Amtes. Weiter ist dieser Bereich zuständig für die Agglomerationsprogramme. Hier wurden vom Bund verschiedene Grundsatzentscheide gefällt. Ab 2011 ist eine Mitfinanzierung des Bundes geplant.

Der Bereich Flughafen/Luftfahrt ist seitens des Kantons zuständig für den Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL). Zu seinem Aufgabenbereich gehören zudem die Eigentümerstrate-

gie und das Beteiligungscontrolling Flughafen sowie die Überwachung des Flugbetriebs und der Umweltauswirkungen.

Die Infrastrukturplanung befasst sich mit den Strategien Strasse und Langsamverkehr sowie den entsprechenden Bauprogrammen. Weiter gehört zu ihren Aufgaben der strategische Teil des Verkehrsmanagements. Der operative Teil liegt bei der Kantonspolizei.

Die Stabsabteilung nimmt neben dem Rechtsdienst, der Kommunikation und dem Support hoheitliche Aufgaben im Bereich Baupolizei und Beitragswesen wahr.

Das AFV weist einen Stellenplan von 59,1 Stellen aus. Anfang Februar 2009 waren 40,5 Stellen besetzt und mit vier neuen Mitarbeitenden war ein Arbeitsvertrag bereits abgeschlossen. Diese treten ihre Stelle im Verlauf des ersten Quartals 2009 an. Seit Abschluss der Reorganisation am 1. Juli 2008 erfolgten eine Pensionierung sowie ein Austritt. Sowohl die Volkswirtschaftsdirektion als auch die Baudirektion stellen einen ausgesprochenen Mangel an qualifizierten Ingenieuren fest. Auch die Privatwirtschaft ist davon betroffen. Das AFV geht davon aus, dass daran auch die Finanzkrise nichts ändern wird. Der diesbezügliche Arbeitsmarkt sei ausgedünnt. Trotz dieser Ausgangslage konnte das AFV alle Schlüsselstellen adäquat besetzen. Es sei gelungen, das Amt als interessanten Arbeitgeber zu positionieren, der zudem auch flexible Arbeitszeitmodelle anbiete.

Die Mitarbeitendenzufriedenheit wird im AFV nicht mittels einer Personalbefragung erhoben. Das Amt ist mit seinen 45 Mitarbeitenden überschaubar. Seit Oktober 2008 befinden sich alle Arbeitsplätze im Kaspar Escher-Haus, was zu einem regelmässigen Kontakt zwischen Leitung und Mitarbeitenden führt. Dieser direkte Kontakt ist dem Amtschef ein besonderes Anliegen. Mit regelmässigen Amts- und Abteilungsanlässen werden zudem Fachkompetenz und Teambildung gezielt gefördert. Bei Austritten werden regelmässig Austrittsgespräche geführt, um die Gründe für den Stellenwechsel zu erfahren. Aufgrund verschiedener Rückmeldungen beurteilt der Amtschef die Mitarbeitendenzufriedenheit als gut bis sehr gut. Seit dem 1. Juli 2008 habe sich diese kontinuierlich verbessert. Allenfalls sei künftig eine Personalbefragung in Betracht zu ziehen.

Das AFV ist auf unterschiedlichen Ebenen und Stufen umfassend vernetzt. Im Bund wird mit diversen Bundesstellen – beispielsweise ASTRA und BAZL – zusammengearbeitet. Kantonsintern erfolgt die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern der Volkswirtschaftsdirektion und insbesondere mit der Bau- und der Sicherheitsdirektion. Partner des AFV sind zudem die Planungsregionen sowie die Städte und Gemeinden. Die Zufriedenheit dieser Partner mit dem AFV wird nicht systematisch erhoben. Neben zahlreichen positiven gibt es auch einzelne kritische Rückmeldungen. Grundsätzlich kann das AFV aber ein positives Fazit ziehen; in der Regel kann es die Erwartungen seiner „Kunden“ erfüllen.

Das AFV verfügt nicht über einen Mitarbeitendenstab, um sämtliche Projekte selbstständig abzuwickeln. Es beschränkt sich in der Regel auf die Projektleitung und auf die Erarbeitung der Konzeptvorgaben. Die konkrete Projektausführung wird externen Planungs- und Ingenieurfirmen vergeben. Diese Praxis sei auch in der Baudirektion üblich. Dabei ist gewährleistet, dass die Rechte an diesen Arbeiten ans AFV übergehen. Auch das extern erarbeitete Know How wird innerhalb des Amtes gesichert.

## **Gesamtverkehr: Planungs- und Umsetzungsstand des Projektes „Anschluss an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz“**

Die wesentlichen Vorhaben aus Sicht des Kantons Zürich betreffen die Linien Zürich-Bülach-Schaffhausen, Zürich-Winterthur-München sowie die Eröffnung der Hochgeschwindigkeitsstrecke Rhin-Rhône.

### *Zürich-Bülach-Schaffhausen*

Die Angebotsanpassung – Halbstundentakt im Fernverkehr – ist auf Dezember 2012 geplant. Das Angebotskonzept 2013 bis 2015, für das der ZVV die Verantwortung hat, ist noch nicht bereinigt. Trassenkonflikte zwischen S-Bahn und Fernverkehr müssen beigelegt werden.

### *Zürich-Winterthur-München*

Ein Schlüsselprojekt ist die Überkreuzung „Hürlistein“, die ab Dezember 2013 in Betrieb sein wird und einen Zweistundentakt zwischen Zürich und München ermöglicht. Längerfristig ist der Einsatz von Neigezügen vorgesehen. Dazu ist aber die Elektrifizierung der Strecken in Bayern notwendig, woran der Bund 100 Mio. Franken als Vorfinanzierung leistet.

### *Hochgeschwindigkeitsstrecke Rhin-Rhône*

Mit der Eröffnung dieser Hochgeschwindigkeitsstrecke im Dezember 2011 wird die Fahrzeit zwischen Zürich und Paris um eine halbe Stunde verkürzt.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass Hochgeschwindigkeitsstrecken in der Schweiz wenig realistisch sind. Der Bund hat jedoch Interesse daran, dass für die Schweiz ein optimaler Anschluss ans ausländische Bahnnetz sicher gestellt ist. Es ist Sache des Bundes, diese Interessen durchzusetzen. Dem Kanton Zürich stehen dazu keine Instrumente zur Verfügung. Im Falle von Kostenbeteiligungen des Bundes an Projekten im Ausland ist es ebenfalls Sache des Bundes, wo immer möglich Kompensationsleistungen einzufordern.

## **Flughafen/Luftverkehr**

### *Zürcher Fluglärmindex*

Der Monitoringwert 2007 des Zürcher Fluglärm-Indexes liegt nahe bei dem vom Regierungsrat festgelegten Richtwert von 47'000 stark belästigten bzw. am Schlaf gestörten Personen. Der Regierungsrat hat die Volkswirtschaftsdirektion deshalb beauftragt, eine systematische, wirkungsorientierte Planung und Evaluation Erfolg versprechender Massnahmen vorzunehmen mit dem Ziel, den Monitoringwert auf lange Sicht so tief wie möglich zu halten.

Gemäss AFV befindet sich der Massnahmenplan in der Startphase. Die entsprechende Projektorganisation ist etabliert. Einbezogen sind weitere Direktionen, die Flughafenpartner, Experten und Dritte. Die Planung umfasst die Bereiche Recht, Zuständigkeitsordnung, Flugbetrieb, Raumentwicklung und Wohnqualität sowie wissenschaftliche Grundlagen. Hinsichtlich des Monitoringwertes 2007 zeigten sich die Experten erstaunt über den Einfluss der Siedlungsentwicklung. Gegenwärtig gilt es, weitere Grundlagen zu den verschiedenen Beeinträchtigungen durch den Fluglärm aufzuarbeiten. Das AFV geht davon aus, dass erste Resultate im November 2009 vorliegen werden. Danach kann dem Regierungsrat Bericht erstattet und ein Massnahmenkonzept vorgelegt werden.

Im Rahmen der Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin wurde auch die Rolle der Gemeinden angesprochen, die sich in Bürgerorganisationen aktiv – auch finanziell – engagie-

ren. So wurde beispielsweise die Frage aufgeworfen, ob dazu die Verwendung von Steuergehltern, insbesondere in Steuerausgleichsgemeinden, rechtmässig ist.

### *Eigentümerstrategie Flughafen und Beteiligungscontrolling*

In der Eigentümerstrategie, die vom Regierungsrat am 28. Mai 2008 beschlossen wurde, wird unter anderem die Risikobeurteilung der Beteiligung des Kantons an der Flughafen Zürich AG festgelegt. Diese Beurteilung erfolgt im Rahmen eines laufenden Beteiligungscontrollings. Dabei geht es um ein frühzeitiges Erkennen von Risiken und um allfällige rechtzeitige Abwendungen von finanziellen Verlusten des Staates. Das AFV hat zudem die Staatsvertretung im Verwaltungsrat der Flughafen Zürich AG zu unterstützen. Dem Regierungsrat wird jährlich Bericht erstattet über die Entwicklung der Umfeldfaktoren, den Stand der Beteiligung sowie die Erfüllung der Strategie. Ein erster Strategiecontrollingbericht wird in der zweiten Jahreshälfte vorliegen.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Nachdem sich die GPK in den letzten Jahren hauptsächlich mit der Strukturbereinigung zwischen Volkswirtschaftsdirektion und Baudirektion befasst hatte, richtete sie ihren Fokus bei der Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin und dem Amtschef auf den gesamten Aufgabenbereich des AVF. Dabei stellte die GPK fest, dass sich die verschiedenen Aufgabenbereiche mehrheitlich mit komplexen, fachtechnischen Fragen befassen. Trotzdem gelang es dem Amtschef in seiner Einführung, die einzelnen Aufgaben des AVF anschaulich und verständlich aufzuzeigen. Die Fragen der GPK wurden gut und umfassend beantwortet. Im Übrigen nimmt die GPK erfreut zur Kenntnis, dass sich die neuen Strukturen sowohl für die Mitarbeitenden als auch für die Zusammenarbeit mit dem Tiefbauamt bewährt haben.

Die Fragen, die die GPK den Direktionen zur Mitarbeitendenfluktuation stellte, bezogen sich jeweils auf einen Zeitraum von drei Jahren. Restrukturierungsbedingt beantwortete das AFV diese Fragen bezogen auf einen Zeitraum ab dem 1. Juli 2008, was für die GPK nachvollziehbar und vertretbar ist. Die Strukturbereinigung war insbesondere für die Mitarbeitenden mit unsicheren und zum Teil turbulenten Phasen verbunden. Nachdem sich die neuen Strukturen etabliert haben, würde die GPK eine systematische Erhebung der Mitarbeitendenzufriedenheit als sinnvoll erachten.

## **6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Psychiatriezentrum Rheinau“**

### **Aufgaben und Organisation**

In der Gemeinde Rheinau befindet sich die älteste Psychiatrie im Kanton Zürich. Das Psychiatriezentrum Rheinau (PZR) geht zurück auf das 19. Jahrhundert. Während vielen Jahren bildeten Alt-Rheinau und Neu-Rheinau eine Klinik für Langzeitpsychiatrie. Noch im Jahr 1970 beherbergte die Klinik 1'300 Patientinnen und Patienten. Im Jahr 2000 wurde der Klostertbereich aufgegeben. Das PZR mit seinen 270 Betten ist heute eine spezialisierte überregionale psychiatrische Einrichtung des Kantons Zürich, die aus drei Institutionen besteht: Die Klinik für Forensische Psychiatrie ist das Kompetenzzentrum der deutschsprachigen Schweiz für die Krisenintervention, die strafrechtliche Begutachtung und die Massnahmenpsychiatrie bei Straftätern und Straftäterinnen. Die Klinik für Psychiatrische Rehabilitation bietet Akutbehandlungen bei alkohol- und medikamentenabhängigen Menschen und eine längerfristige psychiatrische Behandlung mit rehabilitivem Schwerpunkt für psychisch erkrankte Menschen

an. Das Wohnheim Tilia begleitet und fördert Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung.

Der Betriebsaufwand für das Jahr 2007 belief sich auf rund 56 Mio. Franken, der Ertrag auf 42 Mio. Franken. Das PZR beschäftigt 377 Mitarbeitende bzw. verfügt über 294,4 Vollzeitstellen. Trotz der anspruchsvollen Arbeit verzeichnet das PZR eine geringe Personalfuktuation zwischen 5,5% und 7%. In der übrigen Psychiatrie beträgt diese rund 12%. Eine Personalbefragung wurde vor kurzem durchgeführt. Dabei standen Fragen zu Führung und Organisation im Zentrum. Im Zeitpunkt der GPK-Besichtigung war die Auswertung im Gang, so dass noch keine Resultate vorlagen.

### **Psychiatriekonzept des Kantons Zürich**

Im Rahmen des Psychiatriekonzepts wurde im Jahr 2000 der Psychiatrieverbund Winterthur und Zürcher Unterland geschaffen. Dadurch wurde eine strategische Koordination der drei Kliniken Psychiatriezentrum Hard (PZH), Integrierte Psychiatrie Winterthur (ipw) und PZR sowie gemeinsame zentrale Dienste ermöglicht. Durch den Aufbau von ambulanten und teilstationären Angeboten sank in den folgenden Jahren der Bedarf an Räumen für die Psychiatrie im Verbundsgebiete. Als Folge davon prüfte der Regierungsrat im Jahr 2007 zwei Varianten für eine künftige Organisation, die ihm der Psychiatrieverbund vorgelegt hatte. Dabei entschied er sich für einen Zusammenschluss der ipw und des PZH zu einer Einheit mit gemeinsamer Führung sowie für den Weiterbetrieb des PZR als unabhängige Spezialklinik.

### **Klinik für Forensische Psychiatrie**

#### *Sicherheitsstationen und geschlossene Massnahmenstationen*

Die Klinik für Forensische Psychiatrie umfasst sieben Stationen mit insgesamt 79 Betten. In den drei Sicherheitsstationen mit insgesamt 27 Betten werden hauptsächlich Kriseninterventionen durchgeführt. Die Patienten kommen aus dem Strafvollzug, aus der Untersuchungshaft oder aus der Sicherheitshaft, weil sie aufgrund einer psychischen Störung im Gefängnis nicht betreut werden können. Für eine Aufnahme wird vorausgesetzt, dass sie psychiatrisch behandelbar sind. Ziel der Behandlung ist die Wiedererlangung der Hafterstehungsfähigkeit, so dass sie zurück in den Strafvollzug kehren können. In den Sicherheitsstationen arbeiten langjährige Mitarbeitende, die im Umgang mit gewalttätigen und psychisch kranken Straftätern grosse Erfahrung mitbringen.

Die vier weiteren Stationen der Klinik mit insgesamt 51 Betten weisen nicht die hohen Sicherheitsstandards der Sicherheitsstationen auf. Sie sind vergleichbar mit geschlossenen Abteilungen der allgemeinen Psychiatrie. In diesen Stationen wird der Massnahmenvollzug gemäss Artikel 59 des Strafgesetzbuches durchgeführt. Es handelt sich um Täter, die aufgrund einer psychischen Störung ein Delikt begangen hatten. Ziel der Massnahme bzw. der Behandlung ist die Resozialisierung und die Deliktfreiheit. Der Vollzug der Massnahme beginnt ebenfalls in einer der Sicherheitsstationen. Dabei wird die Gefährlichkeit des Täters laufend abgeklärt. Er bleibt so lange in der Sicherheitsstation, bis eine Verlegung in eine geschlossene Massnahmenstation verantwortet werden kann. Oberstes Kriterium ist dabei immer die öffentliche Sicherheit. In der geschlossenen Massnahmenstation findet die Resozialisierung statt, die in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nimmt.

### *Vollzugslockerungen*

Ausgelöst durch die Entweichung eines Patienten aus einer geschlossenen Massnahmenstation wenige Tage vor der Besichtigung, liess sich die GPK Verfahren und Zuständigkeiten für Vollzugslockerungen sowie die klinikinterne Kontrolle und das Kommunikationskonzept bei Entweichungen aufzeigen. Bei der Vollzugsplanung ist eine enge interdisziplinäre Zusammenarbeit unter Einbezug der Justizbehörden und der Angehörigen Standard. Therapeutische Fortschritte sollen graduell zu zunehmenden Vollzugslockerungen führen, wobei jedoch dem Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft jederzeit Priorität eingeräumt wird. Vollzugslockerungen, bei denen die Sicherheitsstufe verändert wird, müssen vom Chefarzt bei der für den Vollzug zuständigen Behörde beantragt werden. Das gilt für die Lockerungsstufen Sicherheitstrakt – geschlossene Massnahmenstation – offene Massnahmenstation – Ausgang ausserhalb des Areals. Die Fachkommission des Ostschweizers Strafvollzugskonkordats zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen berät den Antrag und gibt der zuständigen Justizbehörde entsprechende Empfehlungen ab. Demgegenüber können graduelle interne Vollzugslockerungen im Rahmen der Behandlung auf den Massnahmenstationen in der Regel vom Chefarzt in eigener Verantwortung angeordnet werden. Die zuständige Justizbehörde wird darüber informiert. Grundlage für eine Vollzugslockerung ist immer eine intensive Prüfung der Prognose. Dazu werden neben der laufenden klinischen Beobachtung Checklisten und Testverfahren eingesetzt. Vollzugslockerungen werden zudem laufend überprüft und gegebenenfalls wieder zurückgenommen. Wie der Direktor und der Chefarzt betonten, sind solche Entscheide jeweils eine Gratwanderung: Das wichtigste Kriterium für die Beurteilung ist die öffentliche Sicherheit. Auf der anderen Seite hat die Klinik vom Gericht aber auch einen Resozialisierungsauftrag erhalten, der zu beachten ist. In diesem Spannungsfeld haben die zuständigen Instanzen die Entscheide zu fällen, was ein permanentes Abwägen erfordert.

### *Weitere Aufgaben der Klinik*

Eine weitere Aufgabe der Klinik für Forensische Psychiatrie ist die ambulante und stationäre Begutachtung von Gewalt- und Sexualstraftätern. Es werden pro Jahr zwischen 20 und 25 Gutachten erstellt.

Die Zusammenarbeit mit den Gerichten und dem Justizvollzug bezeichnet der Chefarzt der Klinik als optimal. Mit den Gefängnissen findet ein dauernder Austausch statt. Auch die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, die die meisten Gutachten in Auftrag gibt, wird als gut bezeichnet. Mit dem Chef des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes des Amtes für Justizvollzug steht der Chefarzt in regelmässigem, fast täglichem Kontakt.

### *Abgrenzung zu den Angeboten der Strafanstalt Pöschwies*

Bis zum Inkrafttreten des revidierten Strafgesetzbuches am 1. Januar 2007 wurden gefährliche Täter verwahrt. Neu können nur noch diejenigen Täter, die nicht behandelbar sind, verwahrt werden. Dabei genügt gemäss Bundesgericht bereits eine gewisse Aussicht auf Behandelbarkeit, damit eine Verwahrung ausgeschlossen ist. Das führt dazu, dass es eine Gruppe gefährlicher Täter – Gewalt- und Sexualstraftäter mit hoher Rückfallgefahr – gibt, die in irgendeiner Form behandelbar ist, diese Behandlung aber in einer gesicherten Umgebung über längere Zeit zu erfolgen hat. Damit ist eine Behandlung im PZR ausgeschlossen. Sie erfolgt direkt in der Strafanstalt Pöschwies. Beim Entscheid über den Behandlungsort stehen dabei die Prognose und die Gefährlichkeit des Täters im Zentrum. Für eine Einweisung ins PZR muss die Aussicht bestehen, dass der Täter nach einer Behandlung im Sicherheitstrakt in absehbarer Zeit verantwortbar in eine geschlossene Massnahmenstation versetzt werden kann.

### **Klinik für Psychiatrische Rehabilitation**

Die Klinik für Psychiatrische Rehabilitation verfügt über sieben Stationen mit 111 Betten: die Schwerpunktstationen Entzugs- und Motivationsbehandlung, die Psychiatrische Rehabilitation chronisch Psychischkranker und die Psychiatrische Rehabilitation von Patienten mit komplexen Persönlichkeitsstörungen sowie vier nachgelagerte Rehabilitationsstationen. Mit ihrem Angebot stellt sie die überregionale Spezialversorgung in diesem Bereich sicher. Ein Hauptmerkmal der Patientinnen und Patienten ist oftmals eine hohe, mehrdimensionale Fallkomplexität mit schwankendem und längerem Verlauf. Die flexible interne Vernetzung gewährleistet eine sofortige Umplatzierung in die geeignete Schwerpunktstation oder aber eine den Bedürfnis entsprechende Versetzung in eine der nachgelagerten Rehabilitationsstationen. Behandlungsziel ist jeweils, den Patientinnen und Patienten unter Einbezug des sozialen Umfeldes eine Reintegration in eine stabile Lebenssituation zu ermöglichen.

Angehörige werden wenn immer möglich von Beginn an intensiv in die Behandlung miteinbezogen. Voraussetzung ist aber, dass die Patientin oder der Patient damit einverstanden ist und die Angehörigen dazu bereit sind. Die Klinik hat den Grundsatz, dass bei der Entlassung für jeden Patienten oder jede Patientin eine Nachbetreuung organisiert ist. Im Vordergrund steht dabei die Integration in die bestehenden, ambulanten und teilstationären Angebote.

### **Wohnheim Tilia**

Das Wohnheim Tilia umfasst neun Wohngruppen mit insgesamt 80 Betten. Es bietet erwachsenen Menschen mit einer geistigen oder psychischen Behinderung während 365 Tagen im Jahr und rund um die Uhr einen engagierten und professionellen Rahmen für ein aktives und möglichst selbstbestimmtes Leben, Wohnen und Arbeiten. Das Konzept des Wohnheims richtet sich nach dem Grundsatz, soviel Selbstständigkeit wie möglich und soviel Betreuung wie nötig.

Mit Blick auf das Psychiatriekonzept will sich das PZR auf die Psychiatrie konzentrieren und diese Behinderteneinrichtung organisatorisch ablösen. Dieser Prozess ist gegenwärtig im Gang. Zuständig für solche sozialen Einrichtungen ist grundsätzlich das Sozialamt der Sicherheitsdirektion und nicht die Gesundheitsdirektion.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die Besichtigung des PZR mit dem Schwerpunkt Sicherheits- und Massnahmenstationen der Klinik für Forensische Psychiatrie war für alle GPK-Mitglieder beeindruckend und sehr informativ. Die GPK schloss den Besuch mit dem Fazit ab, dass der Kanton Zürich mit dem PZR und seinem Angebot eine qualitativ hoch stehende Institution besitzt, die in der Deutschschweiz wohl einzigartig ist. Die anwesenden Mitglieder der PZR-Geschäftsleitung und weiteren Mitarbeitenden vermittelten der GPK ihre Aufgaben und tägliche Arbeit motiviert und kompetent. Die GPK ist sich bewusst, dass sie dabei nicht selten mit belastenden Situationen konfrontiert sind. Das gilt insbesondere für Chefarzt und Mitarbeitende der Klinik für Forensische Psychiatrie. Die beiden Aufträge, die diese Klinik zu erfüllen hat, Resozialisierung der eingewiesenen Täter und Schutz der öffentlichen Sicherheit, können im Einzelfall zu einem Interessenkonflikt führen. Die GPK begrüsst und unterstützt die klare Haltung des PZR in solchen Fällen: oberstes Kriterium ist im Zweifelsfall immer die öffentliche Sicherheit. Das PZR ist sich dieser Verantwortung bewusst und nimmt diese entsprechend wahr.

Trotzdem können Fehler nie ganz ausgeschlossen werden, wie die erwähnte Entweichung gezeigt hat. Die Folgen können in einer Institution wie dem PZR gravierender sein als in einem anderen Geschäftsbereich. Da nach der Besichtigung noch nicht alle Fragen der GPK zu diesem Vorfall geklärt waren, lud sie den Gesundheitsdirektor nochmals in eine GPK-Sitzung ein und liess sich über weitere Details und Abläufe sowie angeordnete Massnahmen orientieren. Nach der Orientierung nimmt die GPK zur Kenntnis, dass die wenigen festgestellten organisatorischen Mängel behoben und personalrechtliche Massnahmen angeordnet wurden. Ein weiterer Handlungsbedarf besteht gegenwärtig nicht.

## **7. Bildungsdirektion:**

### **Themenschwerpunkt „Amt für Jugend und Berufsberatung“**

#### **Aufgaben und Organisation**

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) ist in der Bildungsdirektion das Amt, das für die „nichtschulische“ Bildung zuständig ist. Es versteht sich als Spezialist im ausserschulischen Bildungsbereich. Das Aufgabenspektrum ist breit und auf unterschiedliche Zielgruppen ausgerichtet. Das Amt erbringt Leistungen und Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe, in der Berufsberatung und im Bereich Stipendien. Es besteht organisatorisch aus einer Zentrale in Oerlikon und aus dezentralen Stellen in den Bezirken beziehungsweise in den Versuchsregionen. Insgesamt verfügt es über 37 Standorte im Kanton Zürich.

Seit 1. Mai 2008 wird das AJB von einem neuen Amtschef geleitet. Nach Ablauf seiner ersten 100 Tage im Amt legte er der Bildungsdirektorin eine Organisationsanalyse vor. Handlungs- und Entwicklungsbedarf stellte er insbesondere in den Bereichen Management und Führung sowie in der Zusammenarbeit im Umfeld der Organisation fest. Basierend auf dieser Analyse und den Legislaturzielen des Regierungsrates sowie der Ziele der Bildungsdirektion definierte der Amtschef zusammen mit seiner Geschäftsleitung die Strategie „AJB ! 2010“ und leitete daraus die Jahresziele für das Betriebsjahr 2009 ab. So soll der Service Public als Leistungsportfolio in der Kinder- und Jugendhilfe, der Berufsberatung und dem Stipendienwesen überprüft, standardisiert und qualitativ gesichert werden. Die Angebotsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe soll auf die frühe Förderung, in der Berufsberatung auf diejenigen Zielgruppen, welche bezüglich der Berufsintegration besondere Unterstützung benötigen, konzentriert werden. Weiter sollen die Organisation und die Managementstrukturen des AJB mit vier Versorgungsregionen ausgestaltet beziehungsweise konsolidiert werden.

Das AJB verfügt gemäss Budget über 30 Vollzeiteinheiten in der Bildungsverwaltung, 437,5 Vollzeiteinheiten im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie 124 Vollzeiteinheiten im Bereich Berufsberatung. Insgesamt sind im AJB rund 1'200 Mitarbeitende beschäftigt. Die Fluktuationsrate betrug in den letzten drei Jahren durchschnittlich 7%. Diese Grösse sagt jedoch nichts aus über die kritische Personalsituation bei den Sozialarbeitenden der Jugend- und Familienberatung. Aufgrund dieser kritischen Situation gab der Amtsleiter eine Expertise zur Klärung der Problematik in Auftrag. Insbesondere bei der Jugend- und Familienberatung sind die Rahmenbedingungen anspruchsvoller geworden. So stellen beispielsweise die Vormundschaftsbehörden höhere Anforderungen an die Führung von Beistandschaften. Beispielsweise ist halbjährlich ein Rechenschaftsbericht zu erstellen oder Kostengutsprachen werden mit kürzerer Geltungsdauer als bisher ausgesprochen. Zudem beinhalten viele Fälle Konfliktpotential; in der Regel stehen die Kinder im Zentrum der Auseinandersetzungen.

Im Januar 2008 führte das Statistische Amt des Kantons Zürich im Auftrag des AJB eine Personalbefragung durch, an der gut 80% der Mitarbeitenden teilnahmen. Besonders positiv

wurden der Arbeitsinhalt, das Arbeitsklima und die Professionalität der eigenen Arbeit bewertet. Eher unzufrieden zeigten sich die Mitarbeitenden mit der internen Information und Kommunikation. Seit November 2007 verfügt das AJB über eine elektronische Informations- und Kommunikationsplattform, was die Zufriedenheit in diesem Bereich deutlich erhöht hat. Nach Auswertung der Personalbefragung formulierte die Geschäftsleitung des AJB Thesen und Fragen zuhanden der Mitarbeitenden. Deren Stellungnahmen werden zurzeit analysiert und Ergebnisse sollen im März 2009 bekannt gegeben werden. In der Befragung wurde auch das Thema „Burn Out“ angesprochen, weshalb beispielsweise die Geschäftsleitung der Region Ost mögliche Massnahmen prüfte. Als erstes will sie 2009 die Kadermitarbeitenden auf das Thema „Burn Out“ sensibilisieren.

In den Jahren 2006 bis 2008 zog das AJB insgesamt 14 externe Beratungsfirmen bei, was Kosten in der Höhe von knapp einer Million Franken auslöste. Grundsätzlich vertritt die Bildungsdirektion die Haltung, dass nicht für jede Spezialaufgabe externe Beratung beizuziehen ist. Es wird jeweils geprüft, ob eine Aufgabe intern erfüllt werden kann. Nur wo Fachwissen oder Ressourcen fehlen, wird externes Fachwissen eingekauft. Zudem zieht die Bildungsdirektion bei der Projektarbeit befristete Anstellungen dem Beizug externer Fachpersonen vor.

### **Bezirksübergreifende Strukturen in der Jugendhilfe und Berufsberatung**

Gemäss Bildungsdirektion stehen die Versuche mit bezirksübergreifenden Strukturen in der Jugendhilfe und der Berufsberatung im Einklang mit der Kantonsverfassung. Zwar hält diese fest, dass der Kanton zur dezentralen Erfüllung kantonaler Aufgaben in Bezirke eingeteilt ist. Doch kann das Gesetz gemäss § 96 Absatz 2 der Kantonsverfassung aus wichtigen Gründen für einzelne Aufgaben eine andere Gebietseinteilung vorsehen. Die Bildungsdirektion beurteilt das vorliegende Projekt zudem auch nicht als neue Gebietseinteilung sondern als neue Organisationsstruktur.

Die Reorganisation der Berufsberatung (biz-Konzentration) ist mit der Errichtung von sieben biz-Standorten im Kanton Zürich abgeschlossen. In der Jugendhilfe und Berufsberatung wurde 2004 gestützt auf § 3a des Jugendhilfegesetzes bzw. aufgrund der Versuchsverordnung die Region Ost durch den Zusammenschluss der Bezirke Uster, Pfäffikon und Hinwil gegründet. Seit Anfang 2008 besteht eine Kooperation zwischen dem Bezirk Meilen und der Region Ost mit einer Regionalstelle in Wetzikon. Durch eine Ergänzung der Versuchsverordnung wurde im Sommer 2007 die Region Süd gegründet, der die Bezirke Horgen, Dietikon und Affoltern angehören. Mit einer erneuten Erweiterung der Versuchsordnung soll im Juli 2009 die Region West durch den Zusammenschluss der Bezirke Bülach und Dielsdorf entstehen. Für alle Regionen wurde der Versuch von den zuständigen Bezirksjugendkommissionen beantragt und vom Regierungsrat bis Ende 2011 bewilligt beziehungsweise verlängert. In den Bezirken Andelfingen und Winterthur bleibt die Kinder- und Jugendhilfe weiterhin auf der Basis der Jugendsekretariate organisiert. Eine Zusammenarbeit besteht bei den Supportprozessen Personal und Finanzen. Insbesondere der Bezirk Andelfingen befürchtet, dass mit der Regionalisierung die Leistungserbringung vor Ort nicht mehr gewährleistet ist. Zudem wird geltend gemacht, dass der ländliche Bezirk Andelfingen andere Ansprüche und Erwartungen als der städtische Raum Winterthur hat. Aus diesem Grund müsse weiterhin ein Kompetenzzentrum im Bezirk existieren. Aus Sicht der Bildungsdirektion sind diese Befürchtungen jedoch unbegründet, da es bei der Regionalisierung nicht um die Leistungserbringung sondern um eine Zusammenfassung der Organisationsstruktur geht. Die Leistungserfüllung erfolgt wie bisher vor Ort. Zudem soll den Bedürfnissen des Weinlandes Rechnung getragen werden.

Bisher liegt eine Evaluation des Versuches für die Region Ost vor. Diese ergab, dass die Regionalisierung die Rahmenbedingungen für die professionelle Leistungserbringung verbessert und die institutionelle Vernetzung der einzelnen Leistungserbringer innerhalb der Region begünstigt. So fand eine Ressourcenumlagerung vom Management in den Fachbereich statt, Synergien konnten genutzt werden und die Planung und Steuerung kann besser erfolgen. Die Leistungen konnten gesteigert werden, was sich beispielsweise bei der Berufsberatung in längeren Öffnungszeiten der *biz* und der flächendeckenden Einführung der Schulhaussprechstunden in den Oberstufenschulhäusern der Region Ost zeigt.

### **Gesetz über die ambulante Kinder- Jugendhilfe**

Mit dem *wif!-Projekt 31*, das 1996 startete, sollte die Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich umfassend reorganisiert werden. Die GPK liess sich regelmässig über dieses *wif!-Projekt* bzw. seine Nachfolgeprojekte orientieren. Nachdem erste Gesetzesentwürfe vor allem von den Gemeinden kritisch beurteilt wurden, beauftragte der Regierungsrat die Bildungsdirektion im November 2007 mit der Ausarbeitung eines Gesetzes über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe. Ein entsprechender Gesetzesentwurf liegt vor und befindet sich bis Mitte April 2009 in der Vernehmlassung. Die Bildungsdirektion geht davon aus, dass das Gesetz frühestens 2011 in Kraft treten kann.

Der Gesetzesentwurf übernimmt die bezirksübergreifende Organisationsform der bewilligten Versuchsregionen. Gemäss Aussage der Bildungsdirektorin kann diese Organisationsform mit einem vertretbaren Aufwand wieder rückgängig gemacht werden, falls der Kantonsrat bei der Beratung der Gesetzesvorlage an den Bezirksstrukturen festhalten will. Mit den Versuchsregionen sei demnach kein *Fait accompli* gesetzt worden. Allerdings müsste die Qualitätssteigerung in der Leistungserbringung und im Managementbereich durch geeignete Massnahmen und im Rahmen eines sorgfältigen Rückbauprozesses sichergestellt werden.

### **Umsetzung des NFA**

Zur Umsetzung des NFA waren auf kantonaler Ebene verschiedene Gesetzesanpassungen notwendig. Im Tätigkeitsbereich des AJB wurde die Verordnung zum Jugendhilfegesetz um die Bestimmungen zur heilpädagogischen Früherziehung und zu pädagogisch-therapeutischen Massnahmen im Vorschul- und Nachschulbereich ergänzt. Diese Anpassungen traten auf Anfang 2008 in Kraft. Die damit verbundenen Aufgaben konnten nahtlos und ohne Probleme umgesetzt werden. Erst die Rechnung 2008 wird verbindliche Rückschlüsse auf die finanziellen Konsequenzen erlauben.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die Veranstaltung war ausgezeichnet vorbereitet. Die abgegebenen und zur Ansicht aufgelegten Unterlagen waren umfassend und informativ. Neben der Bildungsdirektorin und dem Amtschef des AJB nahmen weitere Mitarbeitende teil: die persönliche Mitarbeiterin des Amtschefs, die Leiterin des Stabs Recht, der Leiter des Fachbereichs Familie und Jugend und die Leiterin des Fachbereichs Berufsberatung sowie der Geschäftsführer des Kooperationsraums Ost. Die GPK erhielt so zu ihren Fragen Auskünfte von den direkt zuständigen Mitarbeitenden, was ihr einen besseren Eindruck in die verschiedenen Aufgabenbereiche, aber auch über die Mitarbeitenden und deren Motivation gab. Für die Bildungsdirektorin hatte die Teilnahme der Mitarbeitenden den zusätzlichen Zweck, ihnen Aufgaben und Funktion der kantonsrätlichen Aufsichtskommission unmittelbar aufzuzeigen. Die GPK sieht daneben auch den grossen Aufwand, der mit dieser Veranstaltung für das AJB entstanden ist.

Die GPK stellt fest, dass der neue Amtschef zusammen mit der Geschäftsleitung des AJB die bisherigen Amtsstrukturen und die Aufgabenerfüllung kritisch durchleuchtet und Massnahmen in die Wege geleitet hat, um festgestellte Schwachstellen zu beseitigen. Aus Sicht der GPK ist das AJB hier auf gutem Weg.

Die Reorganisation der Jugendhilfe ist in vollem Gang. Die GPK nimmt die ersten positiven Auswirkungen der Regionalisierung zustimmend zur Kenntnis. Sie begrüsst insbesondere das klare Bekenntnis zur Leistungserbringung vor Ort, was sowohl für die Ratsuchenden als auch für die beteiligten Gemeinden von grosser Bedeutung ist. Die GPK hat den Reformprozess in der Kinder- und Jugendhilfe während mehrerer Jahre mitverfolgt und dabei kritisch zur Kenntnis genommen, dass zwar die versuchsweise Regionalisierung stetig voranschritt, die bisherigen Gesetzesentwürfe im Bereich Jugendhilfe aber in den Vernehmlassungen jeweils auf Kritik stiessen. Aus Sicht der GPK ist die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage vordringlich. Sie hofft deshalb, dass der vorliegende Gesetzesentwurf nach der Vernehmlassung und der Überarbeitung möglichst bald dem Kantonsrat zur Beratung und Beschlussfassung überwiesen werden kann, so dass das Gesetz wie geplant 2011 in Kraft gesetzt werden kann.

## **8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Erhalt und Pflege von Kulturobjekten“**

### **Organisation**

Der Kanton Zürich ist reich an Kulturgütern. Diesen gilt es Sorge zu tragen. Die Abteilungen Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz des Amtes für Raumplanung und Vermessung (ARV) befassen sich mit folgenden Gegenständen des kulturellen Erbes, welches über die Jahrhunderte und teilweise Jahrtausende gewachsen ist: Bauten und Baugesamtheiten samt Umschwung (zum Beispiel Kirchen, Fabrikanlagen, Bauernhäuser als Einzelobjekte oder auch ganze Stadt- oder Dorfkerne), menschliche Eingriffe in die Naturlandschaft (zum Beispiel bäuerliche Bewirtschaftung) sowie einzelne Aspekte der menschlichen Alltagskultur (zum Beispiel Bienenhäuser). Sie sind bestrebt, für die Erhaltung des kulturellen Erbes optimale Lösungen zu finden.

Die Zusammenlegung der früheren Abteilungen Archäologie und Denkmalpflege sowie deren Integration in das ARV vor knapp drei Jahren haben sich grundsätzlich bewährt. Neben den Synergien zwischen Archäologie und Denkmalpflege ist insbesondere die Nähe zum Ortsbildschutz in der Abteilung Orts- und Regionalplanung des ARV vorteilhaft. Auch für die Zusammenarbeit mit anderen Geschäftsbereichen des ARV wie der Abteilung Orts- und Regionalplanung oder dem GIS-Zentrum bewährt sich die einheitliche Führung, zumal die Kunden und Partner – Gemeinden, Bauherrschaften, Architekten, Planungsregionen, Fachverbände – oftmals die gleichen sind. Insgesamt arbeiten in den Bereichen Ortsbildschutz, Denkmalpflege und Archäologie rund 100 Personen mit unterschiedlichen Beschäftigungsgraden.

### **Archäologie**

Die Archäologie erfasst und dokumentiert die materiellen Spuren menschlicher Tätigkeit von den Anfängen bis in die Neuzeit. Diese Zeugen stammen oft aus schriftlosen Zeiten und sind die wichtigsten Quellen der Geschichte des Kantons. In der Archäologie gilt der Grundsatz, dass die beste archäologische Grabung jene ist, die nicht durchgeführt

werden muss. Ist jedoch eine Grabung unumgänglich, wird die Fundstelle im Rahmen einer Rettungsgrabung untersucht, dokumentiert und die Funde werden geborgen. Danach ist die Fundstelle unwiederbringlich zerstört. Das restaurierte Fundmaterial und die Dokumentationen sind lediglich ein Ersatz. Im Kanton Zürich existieren rund 5'800 bekannte archäologische Fundstellen.

Für jede Gemeinde sind archäologische Zonen definiert. Damit soll eine Übersicht über die bekannten und vermuteten Fundstellen erlangt und sicher gestellt werden, dass vor ihrer Zerstörung durch Bodeneingriffe Dokumentationen vorgenommen werden können. Sind in einer Zone Bodeneingriffe geplant, muss sie die Gemeinde der Kantonsarchäologie melden. Diese entscheidet danach über Massnahmen wie Schutzverfügung, vorgängige Untersuchung des Geländes, Sondierungen, baubegleitende Massnahmen oder Freigabe des Geländes.

Die archäologischen Zonen sind Arbeitsinstrumente der Kantonsarchäologie. Sie werden laufend der Bauentwicklung und dem Wissensstand angepasst. Die Gemeinden werden über jede Veränderung informiert. Privatpersonen und Institutionen werden über die Aufnahme ihres Grundstückes in eine archäologische Zone nicht informiert, da es sich in der Regel um Vermutungen handelt, deren Bedeutung und Ausdehnung sich erst bei einer Ausgrabung ergeben wird.

### **Denkmalpflege**

Die Denkmalpflege hat die Erhaltung und Pflege von wichtigen Zeugen der historischen und der neueren Baukultur zum Ziel. Im Zentrum steht dabei die objektgerechte Weiterentwicklung der Gebäude. Bei Umbauten und Renovationen soll möglichst viel der Originalsubstanz, die für den Zeugniswert des Objektes wesentlich ist, erhalten werden. Veränderte Nutzungsansprüche sind jedoch zu berücksichtigen. Das geschieht im Dialog zwischen Eigentümerschaft und Denkmalpflege. Im Kanton existieren gegen 3'000 Objekte von überkommunaler Bedeutung.

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) regelt die Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden in der Denkmalpflege. Der Kanton ist für die Inventarisierung und den Schutz der überkommunalen Objekte zuständig. In die Zuständigkeit der Gemeinden fallen alle weiteren Schutzobjekte. Die kantonale Festsetzung der Liste der Inventarobjekte erfolgte 1979. Die regionsweise Festsetzung der Detailinventare begann 1982. Sie wurde jedoch seit 1992 auf Anordnung der jeweiligen Direktionsvorstehenden nicht zu Ende geführt. Heute fehlt deshalb für rund die Hälfte der Regionen die Festsetzung der Detailinventare. Der lückenhafte und veraltete Zustand dieser Inventare schafft grosse Mehraufwände sowohl für die Denkmalpflege als auch für die Eigentümerschaft.

Nach Festsetzung durch die Baudirektion werden die Inventare den Gemeinden zugestellt. Sie sind sowohl bei der Baudirektion wie auch bei den Gemeinden einsehbar. Hingegen werden sie nicht publiziert und Eigentümerschaft und Institutionen werden nicht informiert. Grund dazu ist, dass nach bisheriger Rechtsprechung eine derartige Information bereits als so genannte „Eröffnung des Inventars“ gelten kann und damit die einjährige Frist zur definitiven Schutzabklärung und Unterschutzstellung der einzelnen Objekte ausgelöst wird.

So lange ein Schutzobjekt in gutem Zustand ist und ordnungsgemäss unterhalten wird, besteht grundsätzlich kein Handlungsbedarf für eine Unterschutzstellung. Die

Denkmalpflege wird aktiv bei einem konkreten Bauvorhaben, im Falle einer formellen Anfrage betr. Schutzwürdigkeit oder bei einer offensichtlichen Gefährdung des Schutzobjektes. Ob schliesslich eine Schutzanordnung getroffen wird, hängt von der Wertung des Objektes ab. In diesen Fällen zeigt sich die Unabdingbarkeit eines guten Inventars. Dieses ermöglicht eine Abwägung im Quervergleich mit ähnlichen Objekten, macht damit die Entscheide nachvollziehbarer und schützt so die Bauherrschaft vor willkürlichen Entscheiden. Grundsätzlich steht für diese Wertung ein gewisser Ermessensspielraum zur Verfügung. Dabei fliesst sowohl das öffentliche Interesse an der Erhaltung der Denkmalpflegeobjekte als auch das private Interesse der Eigentümerschaft mit ein. Es ist nicht möglich, alle Entscheidungsprozesse in generellen Richtlinien festzuhalten. Im Zentrum steht hauptsächlich das konkrete Einzelobjekt, für das eine individuelle Lösung gefunden werden muss. Als Schutzmassnahmen kommen Auflagen in der Baubewilligung, ein Vertrag über den Schutzzumfang oder die Unterschutzstellung durch Verfügung in Frage. Die Auflage in der Baubewilligung stellt nicht das gesamte Objekt unter Schutz. Die Unterschutzstellung durch Verfügung erfolgt wenn immer möglich im Einvernehmen mit der Eigentümerschaft.

Für die Umsetzung von energetischen Massnahmen wird grundsätzlich nicht unterschieden zwischen Schutzobjekten und Nicht-Schutzobjekten. Diverse energetische Massnahmen können ergriffen werden, solange sie mit dem Schutzziel vereinbar sind. Einzig Aussenisolationen sind in der Regel nicht möglich, da sie das Erscheinungsbild zu stark beeinträchtigen. Als Alternativen bieten sich Innenisolationen und Massnahmen an Fenstern und Dach an. Die Bewilligungsbehörde hat im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen und bei überwiegendem Interesse des Denkmalschutzes bei den zuständigen Behörden eine Ausnahmegewilligung von den einschlägigen Energievorschriften zu erwirken. Zudem können kompensatorische Massnahmen verlangt werden.

Für Denkmalpflegeobjekte richtet der Kanton Beiträge aus: regional eingestufte Objekte erhalten 20%, kantonale eingestufte Objekte 30% an die subventionsberechtigten Kosten. In gut begründeten Ausnahmen kann der Beitragssatz angehoben werden. Bei Vorhaben der öffentlichen Hand gilt die Selbstbindung gemäss § 204 PBG, weshalb das betreffende Gemeinwesen in der Regel die Kosten zu tragen hat.

Neben der Inventarisierung der überkommunalen Schutzobjekte ist die Denkmalpflege zudem für die architektonisch-denkmalpflegerische Bauberatung am Objekt sowie für die baubegleitende Objektdokumentation zuständig.

### **Ortsbildschutz**

Der Ortsbildschutz hat die Erhaltung und Überlieferung des historischen Zeugniswertes eines Ortes in seiner Gesamtheit zum Ziel. Ortsbilder werden als Lebens- und Wirtschaftsräume sowie als Orte der Begegnung ständig weiter entwickelt. Unter Berücksichtigung der wesentlichen Struktur eines Ortsbildes können einzelne Gebäude und Aussenräume mit einem vergleichsweise grossen Spielraum umgebaut oder auch neu erstellt werden. In allen Ortsbildern sind ergänzend und abgestimmt auf die Schutzziele auch einzelne Objekte nach denkmalpflegerischen Gesichtspunkten in ihrer Substanz zu erhalten. Im Kanton sind etwa 120 Objekte als schützenswerte Ortsbilder von überkommunaler Bedeutung inventarisiert.

Der Ortsbildschutz ist eine eigentliche Verbundaufgabe zwischen Baudirektion und Gemeinden. Auch für überkommunal bedeutsame Ortsbilder werden, gestützt auf die In-

ventare, sowohl der Schutz als auch die Umsetzung gemeinsam bewerkstelligt. Die wichtigste Schutzmassnahme ist der Erlass von Kernzonen. Diese werden von den Gemeinden festgesetzt und von der Baudirektion genehmigt. Auch die Erteilung von Bewilligungen erfolgt durch Gemeinde und Baudirektion, je mit unterschiedlichen Rollen, aber gegenüber den Kunden durch Eröffnung einer koordinierten Verfügung.

### **Feststellungen und Empfehlungen der GPK**

Die offenen und anschaulichen Ausführungen des Baudirektors und seiner Mitarbeitenden des ARV gaben der GPK einen guten Einblick in die Bereiche Archäologie, Denkmalpflege und Ortsbildschutz. Die GPK erhielt den Eindruck, dass sich die Mitarbeitenden engagiert für diese Aufgaben einsetzen, auch wenn ihnen dazu nur beschränkt Ressourcen zur Verfügung stehen. Wohl steht die Erhaltung und Pflege der Kulturobjekte im Vordergrund, doch will man nicht bloss bewahren; einer gewissen Weiterentwicklung der Objekte soll durchaus Raum gegeben werden. Der Dialog mit Eigentümerschaft und Gemeinden wird deshalb gesucht. Die GPK begrüsst diese offene Haltung, hört sie doch auch Stimmen aus den Gemeinden, die Denkmalpflege und Ortsbildschutz eher als Behinderung empfinden. Sie empfiehlt, die Gemeinden verstärkt in die Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Für die GPK ist es zwar nachvollziehbar, dass für die Beurteilung der Schutzwürdigkeit einzelner Objekte ein gewisser Ermessensspielraum und flexible Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen müssen. Das birgt aber die Gefahr, dass dieser Ermessensspielraum unterschiedlich wahrgenommen wird, was im Einzelfall zu Ungleichbehandlungen führen kann. Sowohl die Leitung des ARV als auch die Mitarbeitenden haben sich dieser Problematik bewusst zu sein und ihre Entscheide unter sorgfältigem Abwägen aller Interessen und Kriterien zu fällen. Die GPK empfiehlt trotzdem, die wichtigsten Entscheidungskriterien und -prozesse wo immer möglich in Richtlinien festzuhalten zur Erhöhung der Transparenz und der Kalkulierbarkeit für die Gemeinden und Eigentümerschaft.

Kritisch beurteilt die GPK den mangelhaften Zustand der kantonalen Inventare der überkommunalen Objekte, woran seit Jahren nichts geändert wird. Gemäss § 203 Abs. 2 PBG erstellen die zuständigen Behörden Inventare über die Schutzobjekte. § 8 der Natur- und Heimatschutzverordnung hält fest, dass diese Inventare nach Bedarf nachzuführen sind. Diese Bestimmungen werden vorliegend offensichtlich nicht erfüllt. Um sie erfüllen zu können, sind dem ARV die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Andernfalls ist eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen zu erwägen. Es ist nicht Aufgabe der GPK, solche Entscheide zu fällen. Sie sind politischer Natur und liegen in der Zuständigkeit und Verantwortung des Regierungsrates und des Kantonsrates. Hingegen ist es Aufgabe der GPK zu prüfen, ob den zuständigen Stellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben die notwendigen Mittel und Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden. Ist dies wie vorliegend nicht der Fall, so muss die GPK auf diesen Mangel hinweisen.

Hinsichtlich der Umsetzung von energetischen Massnahmen erachtet es die GPK als richtig, bei überwiegendem Interesse des Denkmalschutzes im Einzelfall eine Ausnahmegewilligung von den einschlägigen Energievorschriften zu erwirken. Es muss aber auch möglich sein, bei einem überwiegenden ökologischen Interesse im Einzelfall ausnahmsweise von der gängigen denkmalpflegerischen Praxis abzuweichen.

## 9. Schlussbemerkungen

Die GPK setzt bei der Ausübung ihrer Oberaufsicht Schwerpunkte und führt dazu vertiefte Abklärungen durch. Für die einzelnen Direktionen kann dies zu einem nicht zu unterschätzenden Arbeitsaufwand führen, um die gewünschten Informationen zusammenzustellen oder in Anhörungen Auskunft zu geben. Die GPK spürt dagegen in der Regel keine Widerstände; vielmehr stellt sie fest, dass die Direktionen und Ämter sich fundiert auf die Fragen der GPK vorbereiten und die abgegebenen Unterlagen gut strukturiert und dementsprechend informativ und hilfreich sind. Im Übrigen gaben die einzelnen Veranstaltungen der GPK einen guten Einblick in die kantonale Verwaltung und zeigten die hoch stehende und vielfältige Arbeit der Mitarbeitenden auf.

Der GPK ist es ein Anliegen, mit dem Regierungsrat und der Verwaltung wie bisher in einem offenen Dialog und konstruktiv zusammenzuarbeiten. Sie dankt dem Regierungsrat und allen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für ihr Engagement zum Wohl des Kantons Zürich.

## 10. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Heinrich Wuhrmann
GPK-Vizepräsidentin	Marlies Zaugg-Brüllmann (bis Mai 2008) Lisette Müller-Jaag (ab Juni 2008)
<b>Direktionsreferate:</b>	
Regierungsrat/Staatskanzlei	Heinrich Wuhrmann
Direktion der Justiz und des Innern	Philipp Kutter (bis August 2008) Claudio Zanetti (ab September 2008)
Sicherheitsdirektion	Marlies Zaugg-Brüllmann (bis Mai 2008) Michèle Bättig (ab Juni 2008)
Finanzdirektion	Peter Uhlmann
Volkswirtschaftsdirektion	Romana Leuzinger
Gesundheitsdirektion	Rolf Steiner
Bildungsdirektion	Lisette Müller-Jaag
Baudirektion	Lilith Claudia Hübscher
<b>Weiteres Referat:</b>	
Kirchen	Michèle Bättig (bis Mai 2008) Martin Farner (ab Juni 2008)
<b>Subkommissionen:</b>	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Heinrich Wuhrmann, Vorsitz Nicole Barandun-Gross (ab September 2008) Philipp Kutter (bis August 2008) Lisette Müller-Jaag Rolf Steiner Peter Uhlmann (ab Juni 2008) Marlies Zaugg-Brüllmann (bis Mai 2008)

*EDV-Projekte/IT-Strategie  
(GPK-intern)*

Rolf Steiner, Vorsitz  
Michèle Bättig  
Martin Farner (ab Juni 2008)  
Yves Senn (bis Mai 2008)  
Peter Uhlmann  
Claudio Zanetti

*EDV-Projekte/IT-Strategie  
(GPK/FIKO)*

Rolf Steiner, Vorsitz  
Martin Arnold (FIKO-Präsident)  
Michèle Bättig  
Martin Farner  
Raphael Golta (FIKO)  
Thomas Maier (FIKO)  
Peter Uhlmann  
Katharina Weibel (FIKO)  
Claudio Zanetti

*Personalmanagement*

Peter Uhlmann, Vorsitz  
Lilith Claudia Hübscher  
Romana Leuzinger  
Lisette Müller-Jaag  
Heinrich Wuhrmann  
Yves Senn (ab Juni 2008)  
Marlies Zaugg-Brüllmann (bis Mai 2008)

*Ausschuss für Aufsichtseingaben*

Heinrich Wuhrmann, Vorsitz  
Lilith Claudia Hübscher  
Romana Leuzinger  
zuständige Referentin/zuständiger Referent

**Sekretärin der GPK:**

Madeleine Speerli

Zürich, 5. März 2009

Im Namen der Kommission

Der Präsident:                    Die Sekretärin:  
Heinrich Wuhrmann        Madeleine Speerli