

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission
über ihre Tätigkeit vom Mai 2007
bis April 2008**

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „E-Government“	2
2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Amt für Justizvollzug“	5
3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Migrationsamt“	7
4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „kdmz“	10
5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonale Wohnbauförderung“	12
6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonales Labor Zürich“	14
7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Umsetzung des Volksschulgesetzes“	17
8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Umsetzung des Naturschutz-Gesamtkonzepts“	20
9. Direktionsübergreifende Themenschwerpunkte:	
9.1 „Geografisches Informationssystem/Datenlogistik“	23
9.2 „Datenschutz und Sport“	25
10. Schlussbemerkungen	27

* 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. Darüber legt sie gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft ab, unabhängig vom Geschäftsbericht des Regierungsrates.

1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Themenschwerpunkt „E-Government“

E-Government-Strategie Schweiz

Ziele der E-Government-Strategie Schweiz sind die elektronische Abwicklung des Verkehrs der Wirtschaft mit den Behörden, die Modernisierung der Geschäftsprozesse der Behörden und deren gegenseitige elektronische Kommunikation sowie die elektronische Abwicklung der wichtigen Geschäfte der Bevölkerung mit den Behörden. Die Strategie wurde im Januar 2007 vom Bundesrat verabschiedet. Der Regierungsrat hiess sie 2006 gut. Anschliessend wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen erarbeitet, die der Bundesrat im Juli 2007 verabschiedet und der Regierungsrat in der Folge gutgeheissen hat. Für die Umsetzung wurde eine entsprechende Organisation errichtet, in der sowohl die Kantone als auch die Gemeinden vertreten sind.

E-Government im Kanton Zürich

Ein Legislaturziel des Regierungsrates ist die Ermöglichung des umfassenden elektronischen Amtsverkehrs. Alle Bewilligungsverfahren und der gesamte Amtsverkehr im weiteren Sinn sollen ab spätestens 2011 elektronisch und interaktiv über das Internet abgewickelt werden können. E-Government wurde im Kanton Zürich bereits im Jahr 2000 initialisiert. Die Projekte werden nicht nur mit den betroffenen internen Stellen, sondern teilweise in Koordination mit Bund, Kantonen und Gemeinden oder in Form einer Public Private Partnership erarbeitet.

Die vom Regierungsrat geschaffene unbefristete Stabsstelle E-Government ist in der Staatskanzlei integriert. Sie ist zuständig für die strategische Ausrichtung von E-Government im Kanton Zürich, die Planung und Umsetzung von E-Government-Projekten sowie den Betrieb der Webinfrastruktur der kantonalen Verwaltung. Organisatorisch ist die Stabsstelle direkt dem Staatsschreiber des Kantons Zürich unterstellt. Sie verfügt über 4,5 Stellen und über ein Budget von 3,35 Mio. Franken (Budget 2008).

2007 beauftragte der Regierungsrat die Stabsstelle mit der Erarbeitung der E-Government-Strategie für den Kanton und mit einer entsprechenden Umsetzungsplanung. Die Strategie soll sich an die E-Government-Strategie Schweiz anlehnen und die Grundlage für die weitere Entwicklung von e-Government im Kanton bilden. Dabei werden das Kantonale IT-Team (KITT), die Informationsbeauftragtenkonferenz und die Generalsekretärenkonferenz beigezogen, um die Strategie innerhalb der kantonalen Verwaltung breit abzustützen. Das Projekt soll bis April 2008 abgeschlossen sein. Die Umsetzung erfolgt in den Jahren 2008–2011.

Wichtige Voraussetzungen für E-Government

Bei der Einführung von elektronischen Behördenleistungen ist jeweils zu prüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen anzupassen oder neu zu schaffen sind. Ein wichtiges Instrument für E-Government ist die elektronische Signatur. Dazu hat der Bund ein entsprechendes Gesetz erlassen und in Kraft gesetzt. Gegenwärtig gibt es vier Zertifizierungsdienste und verschiedene Zertifikatsausgabestellen. Die Verbreitung von Zertifikaten bei Privatpersonen ist derzeit sehr gering. Das liegt vor allem daran, dass derzeit nur wenige Angebote bestehen, die elektronische Zertifikate erfordern.

E-Government bedarf für eine erfolgreiche Weiterentwicklung einer zentralen Organisation mit einheitlichen Standards. Auf Bundesebene wurde dazu die E-Government-Strategie Schweiz und eine entsprechende Projektorganisation geschaffen. Im Kanton wird im Rahmen der E-Government-Strategie Kanton Zürich zu entscheiden sein, wie die Gemeinden eingebunden werden sollen. Denkbar ist der Erlass eines E-Government-Gesetzes oder die Regelung der Zuständigkeiten und Zusammenarbeit in Vereinbarungen.

Kosten-Nutzen-Aspekt

E-Government führt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht zu Einsparungen. Prozesse werden parallel geführt und sowohl elektronisch als auch auf dem traditionellen Weg abgewickelt. So wird beispielsweise das kantonale Amtsblatt in elektronischer und in gedruckter Form angeboten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass künftige Generationen stärker von elektronischen Dienstleistungen Gebrauch machen und diese auch verlangen werden. Sobald Dienstleistungsprozesse in grosser Zahl abgewickelt werden, beispielsweise im Bereich Steuern, ist mit einem Personalabbau und damit Kosteneinsparungen zu rechnen. Gegenwärtig und wohl auch in den nächsten Jahren befindet sich der Kanton jedoch in einer Vorbereitungsphase, in der vorwiegend investiert wird. Angesichts des Entwicklungspotenzials von E-Government scheint dies gerechtfertigt zu sein.

E-Government-Projekte

Bei der Realisierung neuer Projekte wirken verschiedene Beteiligte mit. Dabei soll auf den Katalog der priorisierten Vorhaben des Bundes gemäss E-Government-Strategie Schweiz und auf die bedürfnisorientierten Projekte der kantonalen Stellen abgestützt werden. Die Direktionen und Amtsstellen erstellen die Informationsangebote und formulieren die Anforderungen zuhanden der Stabsstelle E-Government. Die Projektideen werden erfasst, konkretisiert und bewertet. Das KITT prüft die Projekte auf ihre Informatikstrategie-Konformität, der kantonale Datenschutzbeauftragte bezüglich Datenschutz und Informationssicherheit. Danach werden die definitiven E-Government-Projekte ausgewählt und das Projektportfolio erstellt, das dem Regierungsrat zur Bewilligung vorgelegt wird. Unter anderem sind folgende Projekte gegenwärtig in Bearbeitung:

Portal/Internet-Auftritt des Kantons

Das Ziel des Projekts Portal/Internet-Auftritt des Kantons war eine Harmonisierung der bis anhin heterogenen Web-Infrastruktur. Unterschiedliche Systeme wurden benutzt und die Gestaltung war uneinheitlich. Seit 2007 steht für die verschiedenen Internet-Sites ein zentraler Betrieb zur Verfügung und die Sites sind einheitlich gestaltet. Diese Entwicklung führte zu Kostenersparnissen, einem erleichterten Zugang und zu einem Imagegewinn. Gegenwärtig erfolgen ca. 200'000 Seitenansichten und ca. 50'000 Suchanfragen pro Tag. Das Portal soll in den kommenden Jahren laufend weiterentwickelt werden.

Transaktionsarchitektur

Mit dem Projekt Transaktionsarchitektur soll eine Basis geschaffen werden, die allen E-Government-Anwendungen zugrunde liegt. Mit der geplanten Basisinfrastruktur wird der Implementierungsaufwand vermindert und dezentrale Umsysteme können modular eingebunden werden. Für die Nutzenden wird die Abwicklung durch einheitliche Gestaltung einfacher. Für mehrere Dienstleistungen ist zudem nur noch eine Anmeldung erforderlich.

Umzugsservice

Das Projekt Umzugsservice der Kantone und der Städte St. Gallen und Zürich ermöglicht einen „elektronischen Umzug“ zwischen und innerhalb den Städten St. Gallen und Zürich. Dabei sind das Strassenverkehrsamt und das Migrationsamt miteinbezogen. Das Projekt bedingt eine Authentifizierung mittels digitalen Zertifikaten. Diese Dienstleistung soll auf weitere Gemeinden in den beiden Kantonen und danach auf Gemeinden in weiteren Kantonen ausgedehnt werden.

E-Voting

Das Pilotprojekt E-Voting wurde im Frühjahr 2006 abgeschlossen, nachdem auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene verschiedene Abstimmungen erfolgreich durchgeführt wurden. Weitere Abstimmungen folgten. Für 2008 soll das Projekt angepasst werden: Um Kosten zu sparen und die Strukturen zu vereinfachen, soll der Standort des Servers von Bern nach Zürich verlegt werden. Auf die Abstimmungsmöglichkeit mittels SMS soll verzichtet werden, da diese Dienstleistung wenig genutzt wurde und relativ kompliziert ist. Weiter ist geplant, das System auf rund 100'000 Stimmberechtigte auszubauen. Neben den bisherigen drei Pilotgemeinden sollen drei weitere hinzukommen und E-Voting soll künftig bei allen Abstimmungen möglich sein. Zudem will man die Auslandschweizerinnen und -schweizer Anfang 2009 in E-Voting einbeziehen.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die GPK stellte fest, dass Motivation und Identifikation mit E-Government bei den zuständigen Mitarbeitenden gross ist. Mit der Stabsstelle E-Government wurde eine professionelle Organisation für den Betrieb von E-Government geschaffen. Der Kanton Zürich nimmt schweizweit in diesem Bereich eine bedeutende Position ein und bringt sich dementsprechend auf Bundesebene ein.

Die GPK begrüsst die Priorisierung einzelner Projekte; insbesondere solcher, die für eine breite Bevölkerung von Bedeutung sind. Bei der Auswahl einzelner Projekte und deren Ausgestaltung ist zwingend zu beachten, dass nicht alles, was machbar ist, auch wünschbar ist. Das Bedürfnis der Nutzenden hat im Vordergrund zu stehen und nicht das Optimum an technisch Möglichem. Dem Datenschutz und der Informationssicherheit ist weiterhin die notwendige Beachtung zu schenken. Gleiches gilt in Bezug auf eine genügende gesetzliche Grundlage für E-Government.

Aus Sicht der GPK muss E-Government zentral organisiert sein mit einheitlichen Standards und harmonisierter IT-Infrastruktur. Das gilt sowohl innerhalb der kantonalen Verwaltung als auch in Bezug auf die Gemeinden. Die Bedürfnisse der Gemeinden dürften sich im Bereich E-Government weitgehend decken. Es ist nicht sinnvoll, dass jede einzelne Gemeinde die notwendigen Instrumente selber entwickelt und entsprechende Organisationen aufbaut.

Die GPK stellt fest, dass das Thema E-Government hinsichtlich des Informationsumfangs, der Komplexität und des technischen Charakters eine Herausforderung für Milizpolitikerinnen und -politiker darstellen kann. Sie ist jedoch der Meinung, dass es sich lohnt, diese

Herausforderung anzugehen. Die GPK wird die weitere Entwicklung von E-Government kritisch und interessiert weiterverfolgen.

2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Amt für Justizvollzug“

Ausgangslage

Nachdem sich die GPK Ende letzter Legislatur mit den Strafvollzugseinrichtungen im Kanton Zürich befasst hatte, beschloss sie zu Beginn der neuen Legislatur, das Amt für Justizvollzug (JuV) im Rahmen ihres Jahresprogrammes 2007/2008 näher zu betrachten. Dazu stellte sie einen umfangreichen Fragenkatalog zusammen. Die Fragen betrafen zum einen konkrete Vorfälle, zum anderen allgemeine Themen des Justizvollzugs im Kanton Zürich. Der umfassende Fragenkatalog zeigte, welches Gewicht die GPK-Mitglieder dem Justizvollzug im Kanton Zürich beimisst. Aber nicht nur die GPK sondern auch die Öffentlichkeit ist für Fragen zum Justizvollzug sensibilisiert. Das grosse öffentliche Interesse stellte für die GPK bei der Überprüfung des JuV eine besondere Herausforderung dar.

Anlässlich von zwei Veranstaltungen mit Vertretern der Direktion der Justiz und des Innern wurden die Fragen der GPK umfassend beantwortet. Die schriftlichen Unterlagen waren beeindruckend, die mündlichen Ausführungen in der Regel fachlich kompetent und informativ, wenn auch nicht in allen Themenbereichen. Die Informationspolitik der beteiligten Stellen war insbesondere zum Tötungsdelikt in Wetzikon allzu zurückhaltend, sodass sich die GPK vorerst kein Bild über das Verhalten bzw. ein allfälliges Fehlverhalten des JuV machen konnte. Dieses Defizit konnte inzwischen durch den Spezialbericht, den die Direktion der Justiz und des Innern zusammen mit dem Obergericht verfasste, behoben werden. Der Bericht wird in den nächsten Wochen sowohl von der GPK als auch von der JUKO hinsichtlich weiteren Handlungsbedarfs genauer geprüft. Er ist im Übrigen unter folgendem Link abrufbar:

<http://www.sk.zh.ch/internet/sk/de/mm/2008/166.html>.

Gutachten zur Überprüfung der Arbeit des JuV

Im Frühjahr 2006 war der Verwahrete A. G. in Verdacht gekommen, während seiner Urlaube Straftaten begangen zu haben, was zur Rückversetzung vom offenen in den geschlossenen Vollzug führte. In der Folge veranlasste der Direktionsvorsteher eine Untersuchung der Vorfälle und Massnahmen wurden angeordnet. Drei unabhängige Experten wurden beauftragt, das System des JuV im Umgang mit gemeingefährlichen Tätern zu überprüfen. Eine Delegation der GPK konnte in das Gutachten Einsicht nehmen. Im November 2007 wurden die wichtigsten Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen daraus den Medien vorgestellt. Beispielsweise wurde vorgeschlagen, den Sonderdienst der Abteilung Bewährung- und Vollzugsdienste im Hinblick auf seine wichtigen Aufgaben in der organisatorischen Struktur des JuV zu stärken. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen soll amtsintern und amtsübergreifend verbessert werden. Weiter wurde empfohlen, eine Staatsanwaltschaft für Vollzugsfragen zu schaffen, der in den Verfahren vor dem Sonderdienst bezüglich erheblich risikobehafteter Entscheide Parteistellung mit entsprechendem Weiterzugsrecht eingeräumt wird, um so die öffentliche Sicherheit zu vertreten. Eine Zusammenfassung des Gutachtens ist unter folgendem Link abrufbar:

<http://www.sk.zh.ch/internet/sk/de/mm/mm2007q2q4/gutachtenJUV.html>.

Die GPK anerkennt die bisherigen Leistungen des JuV in diesen hochsensiblen Bereichen. Sie ersucht die Direktion und das JuV aber zugleich, die Empfehlungen der Experten rasch möglichst umzusetzen.

Briefwechsel und Telefongespräch zwischen einem Kantonsrat und einem Verwahrten

Nachdem die GPK Einblick in die Korrespondenz zwischen dem Kantonsrat und dem Verwahrten hatte und von der Direktion der Justiz und des Innern orientiert wurde, stellt sie keinen Handlungsbedarf fest. Für eine weitere Kommentierung dieser Angelegenheit besteht aus aufsichtsrechtlicher Sicht kein Anlass.

Aufgaben und Organisation des JuV

Neben den Aufgaben und der Organisation liess sich die GPK auch die personelle Situation im JuV aufzeigen. Bezüglich Personalgewinnung, Arbeitszufriedenheit und Fluktuation weist das JuV keine Besonderheiten auf. Hingegen stellt die exponierte Stellung des Justizvollzugs in der Öffentlichkeit für die Amtsleitung und die Mitarbeitenden eine besondere Herausforderung dar. Vorfälle im Justizvollzug und die damit verbundene öffentliche Kritik können für die Mitarbeitenden ausserordentlich belastend sein. Solche spektakulären Einzelfälle prägen das Aussenbild des JuV. Dabei bestehe die Schwierigkeit in der Regel nicht darin, solche Vorfälle amtsintern kritisch zu hinterfragen und zu reflektieren. Das Problem sei vielmehr eine zum Teil kampagnenartige Berichterstattung, die versuche, das Amt generell als inkompetent darzustellen und Mitarbeitende mit haltlosen Vorwürfen und Beschuldigungen zu konfrontieren. Dieses mediale und politische Umfeld stehe in krassem Gegensatz zu den tatsächlichen Leistungen. Dabei wird auf die international sehr geringe Rückfallquote sowie Konzepte verwiesen, die auch über die Grenzen der Schweiz hinaus als Vorbild dienen und übernommen würden. Die Amtsleitung prüft, wie die Gesamtleistung des JuV besser nach aussen dargestellt werden kann.

Tötungsdelikte in der Strafanstalt Pöschwies vom Oktober 2006 und Januar 2008

Die GPK liess sich über den aktuellen Verfahrensstand zu den beiden Tötungsdelikten und allfällige angeordnete Massnahmen orientieren. Weiter interessierte sie sich für die verschiedenen Vollzugsformen und Vollzugsstufen in der Strafanstalt Pöschwies.

Die Tötungsdelikte in der Strafanstalt Pöschwies von 2006 und 2008 machen deutlich, wie anspruchsvoll die Arbeit mit Strafgefangenen ist. Die spezialisierten Vollzugskonzepte konnten nachvollziehbar aufgezeigt werden. Die GPK ist gleichwohl der Meinung, dass in der Strafanstalt Pöschwies Regeln zu gelten haben, die die Sicherheit des Einzelnen schützen, auch wenn der Strafvollzug dadurch herkömmlicher abläuft, als dies allenfalls wünschbar wäre. Gleichzeitig braucht die Strafanstalt den notwendigen Spielraum, um sich neuen Entwicklungen anpassen zu können. Insbesondere die zunehmende Zahl der Verwahrten wird den Justizvollzug in den nächsten Jahren vor neue Herausforderungen stellen.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Sowohl der Bericht zum Tötungsdelikt in Wetzikon als auch das Gutachten zur Arbeit des JuV enthalten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zuhanden der zuständigen Stellen. Die GPK erachtet es als wichtig, diesen Empfehlungen den notwendigen Stellenwert einzuräumen und dementsprechend rasch umzusetzen. Sie erwartet, dass sie von der Direktion der Justiz und des Innern darüber wiederum orientiert wird. Sollte die erwähnte nähere Überprüfung des Berichts zum Tötungsdelikt in Wetzikon durch die JUKO und die GPK zusätzlichen Handlungsbedarf aufzeigen, werden die beiden Kommissionen weitere Schritte prüfen.

Die Tötungsdelikte in der Strafanstalt Pöschwies zeigen, in welchem schwierigen Umfeld sich der Strafvollzug heute befindet. Die GPK anerkennt, dass neue Erkenntnisse und Entwicklungen geprüft werden müssen und der Strafvollzug Veränderungen erfährt. Die Sicherheit des Einzelnen – Mitarbeitende und Gefangene – sowie der Öffentlichkeit haben dabei aber immer im Vordergrund zu stehen.

Abschliessend hält die GPK noch einmal fest, dass sie die Leistungen des JuV – Führung und Mitarbeitende – im hochsensiblen Umfeld Strafvollzug ausdrücklich anerkennt.

3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Migrationsamt“

Ausgangslage

Im Herbst 2001 bezog das Migrationsamt neue Räumlichkeiten im Geschäftshaus City Bernina in Zürich. Dank höherem Platzangebot und einer massvollen personellen Erweiterung für die telefonische Auskunftsstelle und die Sachbearbeitung gelang es, die telefonische Erreichbarkeit zu verbessern und die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Gleichzeitig wurde das 1999 begonnene Projekt „Elektronisches Archiv ELAR“ umgesetzt. In Papierform vorhandene Akten wurden nach und nach elektronisch erfasst und ersetzt, was zu einer einfacheren Archivierung und Verbesserung der Auskunftsbereitschaft führt. Mit diesen organisatorischen, administrativen und personellen Massnahmen soll die Zielvorgabe „Pendenzen pro Mitarbeitende“ (Soll 2000: 80; Ist 2000 117) erreicht und damit die Kundenfreundlichkeit und Effizienz gesteigert werden.

Im Januar 2002 besichtigte die GPK den neuen Standort des Migrationsamtes und liess sich über die neue Organisationsstruktur und die neuen technischen Einrichtungen orientieren. Im Frühjahr 2003 liess sich die GPK über die bisherigen Erfahrungen mit diesen Neuerungen orientieren und nahm die positiven Veränderungen zustimmend zur Kenntnis. Dem Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 2006 war jedoch wiederum eine markant gestiegene Anzahl Pendenzen pro Mitarbeitende zu entnehmen (Soll 2006 40; Ist 2006: 140), weshalb die GPK eine erneute Abklärung für angezeigt hielt. Am 15. November 2007 besichtigte die GPK das Migrationsamt und liess sich über die aktuelle Situation orientieren.

Aufgaben des Migrationsamtes

Das Migrationsamt ist zuständig für alle fremdenpolizeilichen Obliegenheiten, für die nicht der Bund oder eine andere Behörde zuständig ist. Es entscheidet beispielsweise über die Erteilung, Verlängerung, Verweigerung oder den Widerruf von Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen. In seine Zuständigkeit gehören auch fremdenpolizeiliche Entfernungen und Fernhaltmassnahmen. Gemäss Migrationsamt ist der Ermessensspielraum bei seinen Entscheiden klein. Bis Ende 2007 waren die Bewilligungskriterien weitgehend in Verordnungen und Weisungen des Bundes festgehalten. Ab 2008 sind diese detailliert im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer enthalten. Weiter hat das Migrationsamt bei seinen Entscheiden die Rechtsprechung zu berücksichtigen. Bei so genannten Härtefällen müssen die Entscheide zudem dem Bundesamt für Migration zur Genehmigung unterbreitet werden.

Aktuelle Themen des Migrationsamtes sind unter anderem die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf die sogenannten neuen EU-Staaten, die Umsetzung der Teilrevision des Asylgesetzes und der Verordnung über Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Damit verbunden sind oftmals neue Bewilligungssachverhalte.

Organisation und Geschäftslast

Die Reorganisation aus dem Jahr 2001 hat sich gemäss Migrationsamt grundsätzlich bewährt. Wo notwendig, wurden seither Anpassungen vorgenommen. So bilden die Verwaltungsmitarbeitenden seit eineinhalb Jahren eigene Teams mit zugewiesenen Geschäftsfeldern; vorwiegend bei Massengeschäften wie die Verlängerung von Kontrollfristen bei niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern. Das elektronische Archiv sei aus dem Arbeitsalltag nicht mehr wegzudenken. 70% der Geschäftsakten werden im ELAR geführt. Nach Eingang der Gesuche in Papierform werden sie eingescannt und elektronisch erfasst. In der Folge werden die Akten von den Mitarbeitenden elektronisch bearbeitet. Akten von niedergelassenen Personen, die seit mehreren Jahren in der Schweiz leben und die nur alle paar Jahre bearbeitet werden müssen, werden nicht elektronisch erfasst, da der Aufwand der elektronischen Erfassung grösser wäre als der Nutzen.

Seit Herbst 2006 verzeichnete das Migrationsamt bzw. die für die Erteilung von Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zuständige Abteilung ein starkes Anwachsen der pendenten Geschäftsfälle. Dazu beigetragen hatten verschiedene, gleichzeitig erfolgte Personalabgänge. Neu rekrutierte Mitarbeitende müssen jeweils ausgebildet und eingearbeitet werden, was ca. ein Jahr in Anspruch nimmt. Aber auch die erwähnten Rechtsänderungen und die Personenfreizügigkeit führten zu einer höheren Zahl von Eingängen. Mitte 2007 war die Pendenzenlast in diesem Geschäftsbereich so gross, dass auch sogenannte einfache Gesuche zwei bis drei Monate Bearbeitungszeit in Anspruch nahmen. Die Pendenzen pro Mitarbeitenden stieg zwischen 2002 und 2006 von ca. 50 auf ca. 140 Fälle, was einen Arbeitsvorrat von zwei bis drei Arbeitstagen pro Mitarbeitenden darstellt. Das Migrationsamt beschloss, Sofortmassnahmen zu ergreifen. Eine Sofortmassnahme war die Durchführung von Aktionstagen, an denen sämtliche Mitarbeitenden der Abteilung eine bestimmte Bewilligungsart bearbeiteten, beispielsweise pendente EG/EFTA-Fälle. An solchen Aktionstagen wurden ca. 1'500 Geschäfte erledigt. Normalerweise werden pro Monat 8'000 bis 10'000 Bewilligungsgeschäfte erledigt.

Neben Sofortmassnahmen leitete das Migrationsamt eine Reorganisation der Abteilung Bewilligungsverfahren in die Wege. Neu werden die Bewilligungen von der Abteilung Einreise/Freizügigkeitsabkommen und der Abteilung Aufenthalt bearbeitet. Dadurch verspricht sich das Migrationsamt eine stärkere Spezialisierung der Sachbearbeitenden und eine gründlichere und schnellere Fallbearbeitung. Daneben wird der Einarbeitungs- und Ausbildungsaufwand verkleinert. Weiter wurde dem Migrationsamt zusätzliches Personal bewilligt. Um die Vorgaben von San04 und MH06 einzuhalten, war dazu eine Stellenverlagerung von anderen Ämtern der Sicherheitsdirektion notwendig.

Personal

Das Migrationsamt beschäftigte Ende Oktober 2007 139 Mitarbeitende. Die Fluktuationsrate bewegte sich seit 2001 in einer Bandbreite zwischen 6,4% (September 2007) und 21% (Dezember 2001). Dabei weist die Bewilligungsabteilung im Vergleich zu den anderen Abteilungen regelmässig eine höhere Fluktuation aus, was auch für die Beschäftigungsdauer der Mitarbeitenden gilt. Dies ist mit der Altersstruktur dieser Organisationseinheit zu erklären, da vor allem jüngere Mitarbeitende angestellt sind. Die Erfahrung zeigt, dass diese in einem Zeitraum von zwei bis fünf Jahren ihre Stelle wechseln.

Jährlich führt das Migrationsamt eine Personalumfrage im kleinen Rahmen durch mit allgemeinen Fragen und einem aktuellen Schwerpunktthema. Eine ausführliche Personalumfrage wurde 2005 mit Unterstützung des Statistischen Amtes durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug 89%. Eine Wiederholung alle vier Jahre ist geplant. Die Gesamtnote betrug 4,4, was

gemäss Statistischem Amt als guter Wert bezeichnet werden könne. Die Bedürfnisse der Mitarbeitenden wurden analysiert und daraus folgende Massnahmen abgeleitet: Leitungs- und Führungsrichtlinien, Kommunikationskonzept, Qualitätsmanagement-Projekt, amtsinternes Controlling, Aus- und Weiterbildungskonzept sowie Weisung für Sitzungen-Rapporte.

Qualitätsmanagement

2005 führte das Migrationsamt ein Qualitätsmanagement ein, sämtliche Dienstanweisungen wurden überarbeitet und Prozessbeschreibungen für alle Abteilungen erstellt. Diese Unterlagen werden seither laufend aktualisiert. 2008 will das Migrationsamt zudem die Einführung eines standardisierten Fehlermanagements prüfen. Fehler sollen systematisch erfasst und ausgewertet werden, sodass daraus Lehren gezogen werden können.

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Die Einwohnerkontrollen der Gemeinden sind wichtige Partner für das Migrationsamt. Weiter arbeitet das Migrationsamt auf kantonaler Ebene mit dem Sozialamt, der Kantonspolizei, dem Gemeindeamt, dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, dem Amt für Jugend und Berufsberatung und dem Amt für Justizvollzug zusammen. Auf Stufe Bund bestehen regelmässige Kontakte zum Bundesamt für Migration sowie zum Eidgenössischen Aussendepartement.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die Fragen der GPK zum Migrationsamt wurden im Rahmen der Besichtigung umfassend und offen beantwortet. Das Migrationsamt hat insbesondere bei der Bewilligungsabteilung den Handlungsbedarf erkannt und kurz- und mittelfristige Massnahmen in die Wege geleitet. Die GPK wird weiter verfolgen, ob diese Massnahmen die gewünschten Wirkungen erzielen. Die GPK hat bereits anlässlich der Besichtigung darauf hingewiesen, dass gerade im Bereich Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen eine beförderliche Verfahrenserledigung über alle Instanzen hinweg unerlässlich ist. Das gilt insbesondere auch für die Rechtsmittelverfahren. Fälle, in denen erst nach mehreren Jahren ein Entscheid vorliegt, sind für alle Beteiligten unbefriedigend. Für die Gesuchstellenden können sie mit einer beträchtlichen Härte verbunden sein. Das Migrationsamt, die Sicherheitsdirektion und der Regierungsrat haben sicherzustellen, dass diese Verfahren innert nützlicher Frist abgeschlossen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass während einer Verfahrensdauer von mehreren Jahren die ursprüngliche Situation der Gesuchstellenden sich verändert und ein negativer Entscheid dadurch unverhältnismässig und damit rechtswidrig wird. Würden die Rechtsmittelinstanzen innerhalb einer angemessenen Frist entscheiden, müsste eine danach veränderte Situation nicht berücksichtigt und ein negativer Entscheid nicht als rechtswidrig aufgehoben werden.

Einwohnerkontrollen, die dem Migrationsamt beispielsweise Hinweise zu Missbräuchen im Ausländerrecht mitteilen, werden aus Datenschutzgründen nicht orientiert, wie diese Hinweise weiterbearbeitet werden. Die GPK kann diese datenschutzrechtlichen Überlegungen nachvollziehen. Hingegen wäre es aus Sicht der GPK möglich, dass diesen Gemeinden eine Eingangsbestätigung zugestellt und sie darauf aufmerksam gemacht würden, dass ihrem Hinweis nachgegangen werde.

Die Durchführung von Personalbefragungen erachtet die GPK als wertvoll. Das Qualitätsmanagement und die geplante Einführung eines Fehlermanagements nimmt die GPK zustimmend zur Kenntnis.

4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „kdmz“

Leistungsauftrag der kdmz

Die kdmz ist verantwortlich für die Sicherstellung einer zentralen Beschaffung nach ökologischen und ökonomischen Grundsätzen in den Bereichen Druck- und Kommunikationsmittel, Dienstleistungen, Büromaterial sowie Informatik- und Kopiermittel. Die kdmz stellt kaum selber Produkte her, sondern vergibt die Aufträge weitgehend an die Privatwirtschaft. Als zentrale Einkaufsstelle der kantonalen Verwaltung kann sie gegenüber den Lieferanten als Grosskunde auftreten und die daraus entstehenden Vorteile nutzen. Zudem können Doppelspurigkeiten vermieden, eine sinnvolle Verteilung der Aufträge an die verschiedenen Anbieter sichergestellt und eine fachlich einwandfreie Evaluation der Produkte gewährleistet werden.

Dienstleistungen der kdmz

Die Bandbreite der Dienstleistungen reicht von der Submission über die Beschaffung oder Produktion bis zur Lagerung und dem Inkasso. Die kdmz ist hauptsächlich für Büromateriallieferungen, Druckaufträge, IT-Produkte, Kurieraufträge und Entsorgungsaufträge zuständig. Daneben bietet sie Digitaldruck und ein Kopierzentrum an, beispielsweise um vertrauliche Unterlagen zu kopieren. Sie betreibt das Stellenportal „Publicjobs“. Im Bereich Informatik- und Organisationsberatung bietet sie beispielsweise Beratung bei der Beschaffung von Informatik-Systemen gemäss den Vorgaben der Submissionsverordnung an oder führt Submissionen im Auftrag in eigener Verantwortung durch. Zudem führt sie die Geschäftsstelle des simap.ch, dem Verein für ein Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz. Weiter ist die kdmz im E-Business-Bereich tätig und stellt verschiedene elektronische Formulare zur Verfügung.

Kundenkreis der kdmz

Die kdmz unterscheidet zwischen internen und externen Kunden. Interne Kunden sind solche, die zur Verwaltung gehören und/oder Subventionen erhalten. Die internen Besteller verfügen über ein E-Shop-login und können verschiedene Möglichkeiten nutzen. Gegenwärtig hat die kdmz 5'400 interne Kunden. Externe Kunden sind diejenigen, die nur im Bereich Druckschriften und Formulare, die öffentlich zugänglich sind, beliefert werden dürfen. Gegenwärtig hat die kdmz rund 50'000 externe Kunden. Mit Ausnahme des Bezugs von Druckschriften und Formularen stehen die Dienstleistungen der kdmz Privatpersonen oder privaten Firmen nicht zur Verfügung.

Für die kantonale Verwaltung, die Bezirksverwaltung, die Verwaltung der Rechtspflege und die unselbstständigen kantonalen Anstalten besteht eine Bezugspflicht. Die kdmz ist jedoch bemüht, auch diese Kunden durch ihre Leistungen – Qualität und Preis – zu überzeugen und nicht mittels Verweis auf die Bezugspflicht. In begründeten Fällen kann die kdmz mit einzelnen Amtsstellen abweichende Vereinbarungen treffen, doch muss die direkte Abwicklung mit dem Lieferanten wegen der besonderen Umstände nachweisbar und nachhaltig wirtschaftliche Vorteile bringen. Von der Bezugspflicht ist das Bezugsrecht zu unterscheiden. Zum Bezug zu gleichen Bedingungen wie die staatlichen Bezugsstellen berechtigt sind Institutionen, welche ihre Aufwendungen zu mindestens einem Drittel durch Beiträge der öffentlichen Hand decken, die staatlich anerkannten Kirchen sowie die Gemeinden. So ist beispielsweise das Universitätsspital Zürich, das zu den grössten Kunden der kdmz zählt, bezugsberechtigt.

Die Kundenzufriedenheit wird bei der kdmz sowohl extern wie auch intern mittels Umfragen erhoben. Die letzte externe Umfrage wurde im Jahr 2004 durch die Universität St. Gal-

len durchgeführt. Die letzte interne Befragung wurde im Rahmen des Katalogversandes im letzten Jahr vorgenommen. Dabei bewerteten 55,22% der Befragten die Leistungen der kdmz als sehr gut, 40,37% als gut, 4,21% als mittel und lediglich 0,20% als schlecht.

Betriebswirtschaftliche Situation der kdmz

Die Preise und die Dienstleistungen sind nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet. Die Zielsetzung der kdmz ist es, im Durchschnitt rund 5% unter dem Marktpreis zu verkaufen und dabei gleichwohl noch einen Gewinn von mindestens Fr. 250'000 zu erzielen. Dies setzt voraus, dass effektiv und effizient gearbeitet wird.

Im Jahr 2007 betrug der Umsatz der kdmz 45,3 Mio. Franken. Es wurden 98'000 Bestellungen durchgeführt und 55'000 Kunden betreut. Dazu standen gemäss Stellenplan 53 Mitarbeitende zur Verfügung. Abklärungen haben ergeben, dass dank der grossflächigen gemeinsamen Beschaffung Einsparungen in Millionenhöhe pro Jahr möglich sind und angestrebt werden.

Personelle Situation der kdmz

Insgesamt beschäftigt die kdmz rund 55 festangestellte Mitarbeitende. Drei dieser Mitarbeitenden arbeiten dabei an eigentlichen Sozialstellen für Behinderte, die von der kdmz finanziert werden. Zusätzlich bestehen Einsatzplätze für zehn Personen aus Einsatzprogrammen, die nicht von der kdmz finanziert werden. Diese zehn Mitarbeitenden sind mit einem Arbeitspensum zwischen 40% und 100% in den Bereichen Druckerei, Logistik, Büromaterial, E-Business und Rechnungswesen beschäftigt. Die kdmz hat sich zum Ziel gesetzt, diese Personen wieder zur Arbeitsmarktfähigkeit zu bringen.

Die kdmz misst die Mitarbeitendenzufriedenheit einmal pro Jahr. Die Ergebnisse werden jeweils der gesamten Belegschaft präsentiert. Die befragten Bereiche werden praktisch alle mit gut und höher bewertet. Die Personalfluktuationsrate ist tief; im Jahr 2007 haben lediglich zwei Mitarbeitende ihre Stelle gekündigt.

Verschiedene Projekte der kdmz

E-Business und E-Formular

Das E-Formular ermöglicht zwischen Bürger, Wirtschaft und Verwaltung einen papierlosen und medienbruchfreien Workflow bis und mit digitaler Signatur. Dieser Bereich bietet grosse Möglichkeiten zur Realisierung von Produktivitäts- und Effektivitätssteigerungen. In den letzten Jahren konnte praktisch mit demselben Personalbestand eine Verdreifachung der Bestellungen abgewickelt werden. Der sogenannte Gemeindeschreiber-Oskar wurde der kdmz vom Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsbeamte für besondere Verdienste bei der Förderung der elektronischen Formulare verliehen.

Schweizer Stellenportal

Das Schweizer Stellenportal www.ch.ch/publicjobs wird durch die kdmz im Auftrag der schweizerischen Bundeskanzlei betrieben. Die kdmz ist als Auftragnehmerin für den operativen Betrieb des Stellenportals und dessen Weiterentwicklung sowie für die Kundengewinnung und Kundenpflege zuständig. Sie betreibt das Portal zu Selbstkosten kostendeckend, nicht aber gewinnbringend. Das Kundenfeedback ist erfreulich. Derzeit inserieren über 300 Stellen und rund 700 Inserate sind täglich abrufbar.

5-Säulenprogramm Büroökologie/Büroökonomie

In diesem Konzept steht die erste Säule für den Einsatz von Recyclingpapier, die zweite für den Einsatz von Trotxpapier, die dritte Säule für den Einsatz von FSC, die vierte Säule für die Reduktion des Papierverbrauchs und die fünfte Säule für den medienbruchfreien Workflow – papierlos. Das Programm beinhaltet im Wesentlichen die sogenannte Doppelök-Strategie: vorbildhaftes ökologisches und ökonomisches Verhalten. Angestrebt werden der Einsatz von Recyclingpapier sowie die Einsparung im Papierverbrauch. Ein entsprechender Regierungsratsbeschluss ist in Vorbereitung.

Aussagen zur Wirksamkeit dieses Programms können gegenwärtig noch nicht gemacht werden. Bekannt ist aber, dass der Kanton Zürich im Vergleich zur Stadt Zürich in Bezug auf den Anteil Recyclingpapier schlecht abschneidet. Das angestrebte vereinheitlichte Auftreten des Kantons kann ebenfalls einen Beitrag zur Steigerung des Anteils Recyclingpapier leisten.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die GPK hat im Rahmen der Besichtigung der kdmz einen guten Eindruck hinsichtlich Betriebsführung und Personalmanagement erhalten. Bei den anwesenden Mitarbeitenden war eine grosse Motivation feststellbar. Die GPK begrüsst das Engagement der kdmz bei den Arbeitseinsatzprogrammen.

In der Verordnung über die kdmz ist die erwähnte Bezugspflicht klar geregelt. Die GPK ist sich jedoch nicht ganz sicher, ob diese im Alltag immer beachtet und angewendet wird. Eine entsprechende Überprüfung durch die Finanzdirektion wäre aus Sicht der GPK sinnvoll.

Die Frage, ob allenfalls eine Privatisierung der kdmz erneut geprüft werden sollte, wurde von der GPK grossmehrheitlich verneint. Es handelt sich um einen gut funktionierenden und florierenden Betrieb, mit dessen Hilfe der Kanton kostengünstig einkaufen kann.

5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonale Wohnbauförderung“

Ausgangslage

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung und die Wohnbaubauförderungsverordnung, beide in Kraft seit 1. Juli 2005, sowie das Wohnbauförderungsreglement, in Kraft seit 12. Februar 2008, enthalten die massgeblichen Bestimmungen für die Wohnbauförderung im Kanton Zürich. Im Gegensatz zur früheren kantonalen Wohnbauförderung ist das Ziel des gültigen Wohnbauförderungsrecht von 2005 nicht mehr die Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit tiefem und mittlerem Einkommen, sondern nur noch für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht.

Der Regierungsrat wählt auf seine Amtsdauer jeweils eine Wohnbaukommission, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der am Wohnungswesen beteiligten Kreise zusammensetzt. Die Kommission berät den Regierungsrat in Fragen der Wohnbauförderung. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bzw. die ihm angegliederte Fachstelle Wohnbauförderung ist weitgehend für den Vollzug der Gesetzgebung zuständig, wobei ihm bzw. ihr in der Regel bei den Entscheiden kein Ermessensspielraum zukommt. Die Fachstelle beschäftigt gegenwärtig fünf Personen im Umfang von 410 Stellenprozenten. Sie ist in die beiden Bereiche „Technik/Architektur“ und „Verwaltung/Rechnungswesen“ unterteilt.

Im Kanton Zürich existieren 234 Wohnbauförderungsobjekte mit insgesamt 5'607 subventionierten Wohnungen (Stand 21. Februar 2008), die vom Kanton gefördert werden. 99 Objekte mit 3'501 subventionierten Wohnungen befinden sich in der Stadt Zürich, 40 Objekte mit 421 subventionierten Wohnungen in der Stadt Winterthur. 95 Objekte mit 1'685 subventionierten Wohnungen bestehen im übrigen Kantonsgebiet. Der Kanton stellt einen Rahmenkredit von 180 Mio. Franken für die Wohnbauförderung zur Verfügung. Per Ende Februar 2008 wurden Wohnbauobjekte durch die kantonale Wohnbauförderung mit insgesamt 137,6 Mio. Franken unterstützt. Weitere Subventionszahlungen in der Höhe von 15,4 Mio. Franken waren ausstehend und für weitere 4,6 Mio. Franken waren Gesuche in Bearbeitung.

Wichtigste Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Unterstützung

Neben den Anforderungen an Wohnbauvorhaben legt die Verordnung für die Investitionskosten einen Maximalbetrag fest, wobei zwischen Neubauvorhaben und Erneuerungen unterschieden wird. Weiter sind die Laufzeit und die Rückzahlungsmodalitäten von Darlehen geregelt. Kantonale Darlehen werden nur gewährt, wenn die Gemeinden eine gleichwertige Leistung erbringen. Für die Wohnungsbelegung werden sowohl persönliche als auch Einkommens- und Vermögensvoraussetzungen für die Mieterinnen und Mieter festgesetzt. Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen haben dafür zu sorgen, dass die Wohnungen dem Zweck der staatlichen Wohnbauförderung nicht entfremdet werden. Eine Zweckentfremdung liegt unter anderem vor, wenn die steuerbaren Einkommens- oder Vermögensverhältnisse über den in der Verordnung festgeschriebenen Höchstwert liegen. Bei Einpersonenhaushalten beträgt dieser Wert anfänglich Fr. 45'000, für Mehrpersonenhaushalte Fr. 53'000. Nach Ablauf von vier Jahren seit dem Bezug der Wohnung erhöhen sich diese Beträge auf Fr. 50'000 bzw. Fr. 60'000. Im Rahmen von Zweckerhaltungskontrollen haben die Wohnbaugenossenschaften die persönlichen und finanziellen Verhältnisse der Mieterinnen und Mieter regelmässig zu kontrollieren und Zweckentfremdungen der Vollzugsbehörde mitzuteilen. Die Vollzugsbehörden können selber Zweckerhaltungskontrollen durchführen oder anordnen.

In der Praxis achten die Subventionsempfängerinnen und -empfänger bei Erstbezug und weiterer Vermietung darauf, dass künftige Mieterinnen und Mieter die Voraussetzungen erfüllen und melden dies der Vollzugsbehörde. Danach löst die Vollzugsbehörde regelmässig – maximal alle zwei Jahre – Zweckerhaltungskontrollen aus.

Vollzugsprobleme aus Sicht der Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Leistungen

Seitens der Stadt Zürich und des Schweizerischen Verbands für Wohnungswesen wurden Mängel des neuen Wohnbauförderungsrechts moniert und entsprechende Änderungswünsche geltend gemacht. So wird beispielsweise bemängelt, dass der festgesetzte Maximalbetrag für die Investitions- bzw. Erstellungskosten keinem Teuerungsmechanismus untersteht. Gemäss AWA werden mit der Stadt Zürich und dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen regelmässig Gespräche geführt. Es bestehe die Absicht, die Verordnung in verschiedenen Bereichen anzupassen. Denkbar sei, dass die Limiten für die Investitions- und Erstellungskosten an den Zürcher Index der Wohnbaupreise gebunden werden könnten.

Weiter bemängeln die gemeinnützigen Wohnbauträger, dass Investitionen in energetische Massnahmen nicht genügend bewertet würden, was dazu führen könne, dass auf solche bei Bauprojekten verzichtet werde. Auch dieser Punkt wurde in den bereits erwähnten Gesprächen aufgegriffen. Die Wiedereinführung eines sogenannten Energiezuschlags ist in der geplanten Ordnungsrevision vorgesehen. Für ausserordentliche technische Anlagen und Massnahmen für eine sparsame und rationelle Energieverwendung sowie zur Schonung der

Umwelt sollen zusätzliche Investitionen von höchstens 3% der Erstellungskosten anerkannt werden können. Über die angemessene Höhe dieses Betrages scheint in Fachkreisen keine Einigkeit zu bestehen.

Rückmeldungen beim Büro für Wohnbauförderung der Stadt Zürich haben ergeben, dass viele Baugenossenschaften, aber auch die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich der Meinung sind, dass die Einkommenslimiten zu tief und das System zu starr wären. Bei Neuvermietungen sei das Zielpublikum massiv eingeschränkt. Es fänden sich kaum noch gut integrierte Mieterinnen und Mieter, die die Einkommenslimiten erfüllen könnten. Die gewünschte soziale Durchmischung könne nicht mehr erreicht werden. Das könne dazu führen, dass die Bauträger nicht mehr oder nur noch für wenige Wohnungen um Subventionen nachsuchten. Weitere Wohnungen würden freitragend realisiert.

Die Stadt Zürich kannte unter früherem Recht die Sonderbestimmung der Mehrmietzinsregelung für Personen, die die festgeschriebene Einkommenslimite überschritten. Mit der Verordnungsänderung von 2005 wurde diese Sonderregelung im Sinne der Rechtsgleichheit im Kanton aufgehoben. Die Wohnbaugenossenschaften in der Stadt Zürich befürchteten deshalb einen vermehrten Mieterwechsel, der oftmals zu Härtefällen führen könnte. Gemäss AWA könnte in solchen Fällen das Darlehen für diese Wohnungen zurückbezahlt werden, sodass die Mieterinnen und Mieter in den Wohnungen verbleiben könnten. Eine weitere Lösung wäre ein so genannter „Papiertausch“: die Umwandlung einer bisher subventionierten Wohnung in eine freitragende und gleichzeitig die Umwandlung einer freitragenden in eine subventionierte.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die GPK stellt fest, dass sowohl die kantonale Vollzugsbehörde als auch die Empfängerinnen und Empfänger staatlicher Leistungen in verschiedenen Bereichen der kantonalen Wohnbauförderung Handlungsbedarf orten. Umso unverständlicher ist die Tatsache, dass die nötigen Anpassungen bzw. die Revision der Verordnung bis anhin nicht vorliegen. Die entsprechenden Gespräche sind im Gang und Lösungen zeichnen sich ab. Solche Lösungen haben sich aber innerhalb des bestehenden Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung zu bewegen. Die Vollzugsbehörden verfügen nicht über ein darüber hinausgehendes Ermessen. Um die angekündigten Anpassungsarbeiten weiter verfolgen zu können, ersuchte die GPK die Volkswirtschaftsdirektion um eine verbindliche Terminplanung.

Sollte die weitere Entwicklung zeigen, dass die geltenden Regelungen nicht mehr den gesellschaftlichen Gegebenheiten entsprechen oder dass die gemeinnützigen Wohnbauträger ihren statutarischen Zweck nicht mehr erreichen können und vermehrt auf staatliche Subventionen verzichten, so drängt sich wohl eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen durch die politischen Behörden – Regierungs- und Kantonsrat – auf.

6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonales Labor Zürich“

Aufgaben und Organisation

Das Kantonale Labor Zürich ist zuständig für den Vollzug der Bundesgesetzgebung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Ziel dieser Gesetzgebung ist der Gesundheitsschutz der Konsumentinnen und Konsumenten, der Täuschungsschutz und die Hygiene.

Für die Erfüllung seiner Aufgaben beschäftigt das Kantonale Labor Zürich unter anderem Chemiker, Apotheker, Mikrobiologen, Molekularbiologen, Tierärzte, Lebensmittelinspektoren, Laboranten, Informatiker und Verwaltungsangestellte. Die Lebensmittel werden im Labor nach äusseren Charakteristika, nach Zusammensetzung, Nährwert und Echtheit, nach Verderb und nach Verunreinigungen geprüft. Dazu stehen verschiedene Untersuchungsmethoden – Hausmethoden, Schweizerisches Lebensmittelbuch, ISO-Normen, AoAC-Methoden – zur Verfügung. In den letzten zwei Jahren hat das Kantonale Labor Zürich beispielsweise 29 Methoden überarbeitet und 32 neu entwickelt. Neben Nahrungsmitteln inklusive Trinkwasser werden Genussmittel, Bedarfsgegenstände wie Geschirr und Verpackungsmaterial für Lebensmittel, Kosmetika, Gegenstände, die mit der Haut oder Schleimhaut in Kontakt kommen, Kinderspielwaren und weitere Gegenstände des täglichen Gebrauchs überprüft. Neben der Arbeit im Labor führt das Kantonale Labor Zürich ein Inspektionswesen.

Jeder Kanton betreibt ein kantonales Labor. Zwischen ihnen besteht ein regelmässiger Kontakt. Es finden Absprachen statt, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Einzelne Arbeitsgebiete werden unter den Kantonen aufgeteilt und kantonale Schwerpunkte werden gebildet. So stellt das Kantonale Labor Zürich beispielsweise für alle Ostschweizer Kantone die Probenplanung zusammen. Darauf basierend werden gemeinsame Aktionen geplant und durchgeführt.

Qualitätssicherungssystem des Kantonalen Labors Zürich

Seit 1996 ist das Kantonale Labor Zürich für den Inspektionsbereich nach ISO 17020 und für die Analytik nach ISO 17025 durch die schweizerische Akkreditierungsstelle akkreditiert. Mit dem Qualitätssicherungssystem werden die Prozesse definiert und dokumentiert sowie die Mechanismen zur kontinuierlichen Überwachung und Verbesserung der Analysesicherheit und der Inspektionen festgelegt. Das Qualitätshandbuch umschreibt die Verantwortlichkeiten im Betrieb und die Arbeitsgebiete des Kantonalen Labors Zürich. Weiter wird darin die Qualitätsphilosophie festgelegt und die Grundzüge der Arbeitsweise umschrieben. Darauf basierend gibt es 54 Richtlinien, die die wesentlichen Aspekte der Prozesse umschreiben. In 497 Arbeitsvorschriften sind die Organisation, die Sicherheit, die Pflege der Messgeräte und Hilfsmittel und die Messmethoden umschrieben. Die Qualität der Untersuchungsergebnisse wird zudem durch die Teilnahme an Ringversuchen und Laborvergleichsuntersuchungen bei internationalen Gremien dokumentiert und verbessert.

Der eigentliche Nutzen des Qualitätssicherungssystems besteht darin, dass die Ergebnisse von allen Beteiligten, also auch von den kontrollierten Betrieben, in den meisten Fällen ohne Zweifel anerkannt werden und bei Einsprachen gegen Verfügungen des Kantonalen Labors Zürich nicht Streitgegenstand sind. Der finanzielle Aufwand setzt sich zusammen aus einer jährlichen Grundgebühr von Fr. 4'725 und ca. Fr. 20'000 für die Überwachungsaudits und der Reakkreditierungsaudits, die über eine Periode von fünf Jahren anfallen. Das Kantonale Labor Zürich schätzt, dass etwa 10% der Arbeitszeit für Qualitätssicherungsmassnahmen eingesetzt werden. Dafür kann auf die früher durchgeführten Doppelbestimmungen im Analysebereich verzichtet werden.

Auftragsuntersuchungen

Aufträge an das Kantonale Labor Zürich werden in der Regel von öffentlichen Institutionen wie Wasserversorgungen der Zürcher Gemeinden, Amtsstellen des Bundes, ausländische Amtsstellen und ausländischen Firmen erteilt. Aufträge von Firmen werden grundsätzlich nur durchgeführt, wenn es keine anderen interessierten Anbieter in der Schweiz gibt. Das Kantonale Labor Zürich nimmt lebensmittelrechtliche Beurteilungen von Etiketten vor, sofern die verantwortliche Firma ihren Sitz im Kanton Zürich hat. Privatpersonen werden wenn immer

möglich an private Labors verwiesen. Das Kantonale Labor Zürich arbeitet im Auftragsverhältnis kostendeckend. Ab Januar 2008 wird für die Arbeitsstunde Fr. 132 verrechnet. Dabei sind die Personal- und Sachkosten inklusive der Amortisation der Geräte und der Methodentwicklung berücksichtigt.

Abgrenzung zwischen Lebensmitteln und Heilmitteln

Der Übergang zwischen Lebensmitteln und Heilmitteln ist fließend, die Abgrenzung oft schwierig. Lebensmittel werden von der Lebensmittelgesetzgebung, Heilmittel von der Heilmittelgesetzgebung erfasst. Das Täuschungsverbot in der Lebensmittelgesetzgebung verbietet für Lebensmittel Hinweise, welche ihnen Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit oder als Schlankheitsmittel zuschreiben oder den Eindruck entstehen lassen, dass solche Eigenschaften vorhanden sind. Das Kantonale Labor Zürich ist zuständig für die lebensmittelrechtliche Beurteilung von Etiketten. Dabei kommt ihm ein gewisser Handlungsspielraum zu, doch wird dieser möglichst klein gehalten, um Ungleichbehandlungen zu vermeiden. Für Produzentinnen und Produzenten stellt das Kantonale Labor Zürich für die Beschriftung von Lebensmitteln eine Checkliste und eine Interpretationshilfe zur Verfügung. Im Zweifelsfall kann dem Kantonalen Labor ein Auftrag zur Beurteilung der Kennzeichnung erteilt werden.

Auswirkungen der Revision der Lebensmittelgesetzgebung auf die Lebensmittelkontrolle

Die Lebensmittelgesetzgebung des Bundes regelt die materiellen Vorgaben abschliessend. Für den Vollzug im Inland sind die Kantone zuständig. Am 23. November 2005 hat der Bundesrat wesentliche Änderungen – materielle Anpassungen an das Lebensmittelrecht der Europäischen Gemeinschaft – beschlossen, die zu einem Revisionsbedarf im kantonalen Vollzugsrecht geführt hat. Neu schreibt der Bund beispielsweise vor, dass Kontrollen risikobasiert zu erfolgen haben, und er führt eine Akkreditierungspflicht von Inspektoraten und mit der Inspektion beauftragte Stellen ein. Die kantonale Einführungsverordnung legt demgemäss fest, dass Betriebe je nach Risikostufe alle vier Jahre mindestens einmal bis mindestens zweimal jährlich kontrolliert werden. Ein grosser Teil der Routinekontrollen in den Betrieben wird durch die Gemeinden durchgeführt. Deren Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure werden durch das Kantonale Labor Zürich ausgebildet und sie unterstehen fachlich dem Kantonschemiker.

Im Kanton Zürich gibt es 11'000 Lebensmittelbetriebe, nicht berücksichtigt ist dabei die Landwirtschaft. Für die Lebensmittelkontrolle sind das Kantonale Labor Zürich und die 171 Gemeinden gemeinsam zuständig. Dem Kantonalen Labor stehen dazu 70 Stellen zur Verfügung und die Kosten belaufen sich jährlich auf 12 Mio. Franken. Die Gemeinden beschäftigen insgesamt 30 Lebensmittelkontrolleure, die Kosten betragen 4 Mio. Franken pro Jahr. Um für die Lebensmittelkontrollen verbindliche Qualitätsanforderungen zu gewährleisten, schreibt der Bund die Akkreditierungspflicht der Kontrollorgane auf den 1. Januar 2009 vor. Neben dem Kantonalen Labor Zürich können diese Voraussetzung nur noch die Städte Zürich und Winterthur erfüllen. Beide Städte haben die Akkreditierung beantragt und das Audit Ende 2007 durchgeführt. Die übrigen Gemeinden haben die Möglichkeit, mit der Lebensmittelkontrolle entweder das Kantonale Labor Zürich oder die beiden Städte zu beauftragen. Per 1. Januar 2008 beauftragten 19 Gemeinden das Kantonale Labor Zürich und 71 Gemeinden die Stadt Winterthur. Das Kantonale Labor Zürich schätzt, dass die Kosten für die Gemeinden den bisherigen Aufwendungen entsprechen dürften.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen wird die Zuständigkeit der Gemeinden für die Lebensmittelkontrolle beibehalten. Seit dem 1. Januar 2008 wird sie mit Ausnahme

der Kantone Zürich und Wallis von den kantonalen Ämtern durchgeführt. Aus Sicht des Kantonschemikers wäre die vollständige Übernahme der Lebensmittelkontrolle durch das Kantonale Labor Zürich zweckmässiger und effizienter. Dadurch wäre ein optimales Zusammenspiel von Laboranalytik und Inspektionswesen möglich. Unnötige Schnittstellen könnten ausgeräumt werden. Der Kantonschemiker ist sich jedoch bewusst, dass diese Zuständigkeitsfrage politischer Natur ist.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Das Kantonale Labor Zürich nimmt eine für die Bevölkerung wichtige Funktion wahr. Anlässlich der Besichtigung erhielt die GPK einen vertieften Einblick in seine vielfältigen Aufgaben. Die GPK erlebte eine professionelle und effiziente Organisation mit gut ausgebildeten und motivierten Mitarbeitenden. Auch wenn der Aufwand für die Qualitätssicherung beachtlich ist, erachtet ihn die GPK als notwendig angesichts der hohen Ansprüche, die an die im Rahmen der Lebensmittelüberwachung durchzuführenden Untersuchungen gestellt werden.

Die kantonsübergreifende Zusammenarbeit und Kooperation der kantonalen Labors wird von der GPK begrüsst. Die gemeinsame Zuständigkeit des Kantons Zürich und der Gemeinden im Bereich Lebensmittelkontrolle beurteilt die GPK als zweckmässig. Gegenwärtig scheint kein Handlungsbedarf zu bestehen, daran etwas zu ändern. Die Frage einer neuen Zuständigkeitsregelung hätte zudem eine politische Komponente und müsste dementsprechend auf politischer Ebene diskutiert werden. Die GPK wird sich hingegen nach Ablauf der Übergangsfrist per 1. Januar 2009 erkundigen, ob alle Gemeinden eine akkreditierte Stelle mit der Ausführung der Lebensmittelkontrolle beauftragt haben. Es wird sich wohl erst in ein paar Jahren zeigen, ob sich diese neue Regelung bewähren wird.

7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Umsetzung des Volksschulgesetzes“

Umsetzungsorganisation

Für die Umsetzung des Volksschulgesetzes hat das Volksschulamt eine Umsetzungsorganisation erarbeitet und den Gemeinden als Vorschlag unterbreitet. Diese Struktur wurde praktisch von allen Gemeinden übernommen. Beim Volksschulamt ist der stellvertretende Amtsleiter für das Projekt verantwortlich. Geleitet wird es von zwei Mitarbeitenden des Volksschulamtes. Fünf wissenschaftliche Mitarbeitende sind für die Beratung der Gemeinden und die Bearbeitung der Umsetzungsthemen zuständig. Das Umsetzungsteam wird ergänzt mit zwei Sekretariatsmitarbeitenden. Es unterstützt die Schulbehörden hauptsächlich in der Planung und Organisation der Umsetzung. Für die Beratung zur inhaltlichen und thematischen Umsetzung sind vor allem die Partnerinstitutionen Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) und die Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich (HfH) sowie freie Beratende zuständig.

Die Gemeinden nehmen in der Umsetzung eine zentrale Stellung ein. In der Regel hat jede Schulpflege eine Steuergruppe gebildet und einen Umsetzungsbeauftragten ernannt. Für die verschiedenen Teilprojekte der Umsetzung wurden Koordinationsgruppen gebildet, in denen die Steuergruppe, die Schulleitungen, die Lehrpersonen und allenfalls Fachpersonen vertreten sind. In den einzelnen Schulen gibt es zu den Teilprojekten Arbeitsgruppen, die die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Schulen in die Umsetzung einfließen lassen.

Das Volksschulamt stellt den Gemeinden zahlreiche Merkblätter, Handreichungen und Tools für die Umsetzung unentgeltlich zur Verfügung. Gemäss einer Umfrage werden diese Informationen rege genutzt und hinsichtlich Qualität und Inhalt als gut bis sehr gut beurteilt. Neben diesen Informationen ist der direkte Kontakt der wissenschaftlichen Mitarbeitenden mit den Schulbehörden ein wichtiger Bestandteil der Kommunikation. Dies geschieht sowohl per Mail, Telefon und persönlicher Beratung vor Ort. Zudem hat das Volksschulamt verschiedene grössere und kleinere Informationsveranstaltungen in den Bezirken durchgeführt. Mit Artikeln im Schulblatt und Medienmitteilungen wird die Öffentlichkeit über aktuelle Themen der Umsetzung orientiert.

Das Volksschulamt ist sich bewusst, dass die Schulbehörden in den letzten zwei Jahren eine grosse Informationsmenge verarbeiten mussten. Diese Mehrbelastung wird von ihm denn auch ausdrücklich gewürdigt. Es stellt zudem fest, dass sich die Gemeinden sehr konsequent an die Umsetzung des Volksschulgesetzes gemacht haben. Einzelne Gemeinden hatten gewisse Schwierigkeiten mit den kantonalen Vorgaben bzw. bemängelten die enge Führung durch das Volksschulamt. In den meisten Fällen hätten solche Schwierigkeiten durch Gespräche geklärt und bereinigt werden können. Dabei ist das Volksschulamt bemüht, ein Entgegenkommen seinerseits zu prüfen. Aus den durchgeführten Gemeindeinterviews ergibt sich, dass die Gemeinden die Unterstützung durch das Volksschulamt als gut bis sehr gut beurteilen. Das Volksschulamt wiederum erachtet die Arbeit der Schulpflegen als sehr gut. Die Schulpflegemitglieder brächten ein grosses Fachwissen mit, was insbesondere für die Umsetzungsbeauftragten gelte. Diese Tatsache werde oftmals unterschätzt.

Stand der Umsetzung

Der Umsetzungsstand in den einzelnen Gemeinden ist unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von Gemeinden, die noch eine Schulleitung suchen und mitten im Aufbau der geleiteten Schulen sind, bis zu langjährig geleiteten Schulen, die an ihrer pädagogischen Entwicklung arbeiten und die Verordnung für Sonderpädagogische Massnahmen umsetzen. Grundsätzlich sind aber die meisten Gemeinden auf Kurs und können die vorgegebenen Termine einhalten. Seit Beginn der Umsetzung gab es vereinzelte inhaltliche und zeitliche Anpassungen. So kann neu beispielsweise das Schulleitungspensum erhöht werden, falls die Schulleitung zusätzliche Personalverantwortung übernimmt.

Schulleitungen

Für Schulleitungen wird eine bei der PHZH oder einer anderen von der EDK akkreditierten Ausbildungsstätte erfolgreich absolvierte Ausbildung verlangt. Daneben besteht die Möglichkeit einer Anerkennung im Einzelfall. Die Prüfung erfolgt in diesen Fällen durch das Umsetzungsteam in Zusammenarbeit mit der Abteilung Lehrpersonal des Volksschulamtes. Vorausgesetzt wird in jedem Fall ein Lehrdiplom im Hinblick auf die Unterrichtsverpflichtung der Schulleitungen im Umfang von mindestens vier Wochenlektionen.

600 Personen haben bereits die entsprechende Ausbildung, was einem Grossteil der benötigten Schulleitungen entspricht. Dass das weitere Bedürfnis sich in Grenzen hält, belegen die nur gut zur Hälfte belegten neuen Ausbildungsangebote. Grundsätzlich können Schulbehörden auch Personen einstellen, die in der Ausbildung für Schulleitungen sind oder diese beginnen. Das Volksschulamt geht davon aus, dass bis Sommer 2008 alle Schulleitungen in den Gemeinden besetzt sein werden. Zusammen mit den Umsetzungsbeauftragten der Gemeinden klärt es den künftigen Bedarf an Ausbildungsplätzen für Schulleitungen ab.

Grundsätzlich ist die Einstellung von Lehrpersonal und Schulleitungen Sache der Gemeinden. Vorausgesetzt werden insbesondere ein Lehrdiplom, tadelloser Leumund und ent-

sprechende Referenzen. Das Volksschulamt prüft bei Schulleitungen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Tagesstrukturen

Gemäss Planung wurde der Bedarf für Tagesstrukturen durch die Gemeinden bis Ende Juli 2007 abgeklärt. Bis Mitte 2009 sind die notwendigen Infrastrukturen aufzubauen, so dass die vorgeschriebenen Tagesstrukturen auf diesen Zeitpunkt eingeführt werden können. Die von den Gemeinden durchgeführte Umfrage zeigt auf, dass weiterführende Tagesstrukturen gewünscht sind. Die Gemeinden wollen nach dieser Bedarfsabklärung möglichst umgehend die Realisierung angehen. Bereits ab Sommer 2008 sollen in den meisten Gemeinden bedarfsgerechte Betreuungsplätze bereitstehen. Diese Entwicklung wird wohl begünstigt durch die Anstossfinanzierung des Bundes für schulergänzende Betreuung.

Das Volksschulamt geht davon aus, dass für die geplanten Tagesstrukturen genügend Betreuungspersonal gefunden werden kann. Aufgrund der Umfrageergebnisse starten viele Gemeinden mit einem kleinen Angebot, was zur Folge hat, dass die Horrichtlinien nicht beachtet werden müssen und damit keine speziellen Ausbildungsanforderungen an das Betreuungspersonal gestellt werden. Während einer geschätzten Aufbauphase von circa drei Jahren bleibt den Gemeinden genügend Zeit, damit nicht ausgebildetes Personal eine Nachholbildung absolvieren kann. Zudem dürfte sich aus Sicht des Volksschulamtes der neue Arbeitsmarkt im Bereich schulergänzende Betreuung entwickeln, so dass ausgebildetes Personal rechtzeitig zur Verfügung steht. Die Bildungsdirektion hat zudem die Möglichkeit, Anerkennungen zur Ausübung des Betreuungsberufes im Einzelfall auszusprechen.

Bei der Bedarfserhebung wurde auch nach der Zahlungsbereitschaft der Eltern gefragt. Ein Grossteil zeigte sich bereit, bis zu Fr. 50.-- pro Betreuungstag zu bezahlen. Gemäss Volksschulgesetz haben für die Kosten der schulergänzenden Betreuung zwar die Eltern aufzukommen. Viele Gemeinden subventionieren ihre Angebote dennoch. Gemäss Regelung mit dem Gemeindeamt können auch Gemeinden im Finanzausgleich ihre Angebote bis zu einem Drittel subventionieren.

Integrative und individualisierende Lernförderung

In der Sonderpädagogik wurde früher vom Defizit des Kindes ausgegangen und das Problem ins Zentrum gestellt. Heute legt man den Fokus auf die Bedürfnisse, die abzudecken sind, damit ein Kind möglichst gut in der Regelklasse integriert werden kann. Dabei wird mit allen Beteiligten – je nach Fall Lehrperson, Eltern, Kind, Schulleitung, Fachpersonen und Schulbehörde – zusammengearbeitet. Wird ein Bedürfnis geortet, findet als erstes ein Standortgespräch statt und Massnahmen werden vereinbart. Die Verordnung regelt das Verfahren und die Verantwortlichkeiten. Nach einer zu Beginn festgelegten Zeit findet eine weitere Standortbestimmung statt und allfällige weitere Massnahmen werden vereinbart.

Das bisherige differenzierte System mit vielen Therapiemöglichkeiten soll vereinfacht werden, dies nicht zuletzt auch aus Kostengründen. Die Sonderpädagogische Verordnung regelt, dass die Gemeinden für die Integrative Förderung einen prozentual festgeschriebenen Mindestplafond an Förderlehrpersonen basierend auf der Gesamtschülerzahl haben müssen. Daneben wird ein Maximalplafond für therapeutische Massnahmen festgeschrieben. Wird dieser Plafond nicht ausgeschöpft, kann die Differenz für Förderlehrpersonen verwendet werden. Begabtenförderung ist ein Grundauftrag der Volksschule und findet grundsätzlich in der Regelklasse statt. Die Verordnung lässt jedoch den Gemeinden eine darüber hinausgehende Begabtenförderung offen, doch werden ihnen dazu keine zusätzlichen Vollzeiteinheiten zugeteilt.

Die Sonderpädagogischen Massnahmen sollen ab Schuljahr 2008/2009 in drei Staffeln eingeführt werden. Die einzelnen Gemeinden werden verbindlich einer Staffel zugeordnet. Als Grundsatz gilt, dass eine Gemeinde seit mindestens zwei Jahren geleitete Schulen führt, bevor sie diese Massnahmen im Rahmen eines Schulentwicklungsprojekts umsetzt. Wegen der durch den Bildungsrat für obligatorisch erklärten Weiterbildung wurde darauf geachtet, dass die drei Staffeln ungefähr die gleiche Grösse aufweisen. Die Einteilungswünsche der Gemeinden wurden soweit möglich berücksichtigt.

Schulpflicht, Disziplinar-massnahmen und Elternpflichten

Das Volksschulamt hat ein Merkblatt zu diesem Themenbereich herausgegeben mit dem Ziel der einheitlichen Handhabung. Eine eigentliche Kontrolle durch das Volksschulamt ist nicht geplant. Wo eine Missachtung festgestellt wird, erfolgt ein Hinweis mit einer zeitlichen Auflage zur Behebung des Missstandes. Zudem kann die Fachstelle Schulbeurteilungen allfälligen Hinweisen nachgehen. Im Laufe der zweiten Umsetzungsphase will das Volksschulamt wiederum ein Feedback von stichprobenweise ausgewählten Gemeinden einholen. Gemäss bereits durchgeführten Gemeindeinterviews können die massgebenden Bestimmungen problemlos umgesetzt werden. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, angeordnete Disziplinar-massnahmen dem Volksschulamt zu melden.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die Besprechung mit der Bildungsdirektorin und den Mitarbeitenden des Volksschulamtes gab der GPK einen vertieften Einblick in die laufende Umsetzung des Volksschulgesetzes und die Möglichkeit, kritische Fragen zu stellen. Die Umsetzung ist sorgfältig geplant und die zur Verfügung stehende Organisation zweckmässig. Die Zusammenarbeit zwischen Volksschulamt und Gemeinden verläuft koordiniert und mehrheitlich kooperativ. Grundsätzlich bringt das Volksschulgesetz für die Gemeinden neue Vorgaben und Auflagen, die sie zu beachten haben. Die GPK begrüsst es, wenn dabei mögliche Spielräume zugunsten der Gemeinden und flexibel genutzt werden. Sie befürchtet jedoch, dass durch eingeschränkte Entscheidungskompetenzen die für die Schulgemeinden notwendige Flexibilität zum Teil verloren geht. Die GPK nimmt im Übrigen die wertschätzende Haltung des Volksschulamtes gegenüber der Arbeit der Gemeinden positiv zur Kenntnis. Sie ortet gleichzeitig ein gewisses Verbesserungspotenzial im Umgang mit den Behördenmitgliedern, die ihre Arbeit in der Regel milizmässig erfüllen und daneben noch andere Verpflichtungen haben.

Die Umsetzung des Volksschulgesetzes stellt für die GPK ein Schwerpunktthema für die laufende Legislatur dar. Sie wird deshalb die weitere Umsetzung beobachten und sich dazu regelmässig informieren lassen.

8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „Umsetzung des Naturschutz-Gesamtkonzepts“

Naturschutz-Gesamtkonzept

Das Naturschutz-Gesamtkonzept des Kantons Zürich basiert auf einer umfassenden Vorstudie von Professor Bernhard Nievergelt. Die Studie löste einen breiten Mitwirkungsprozess aus, in den die Gemeinden, beteiligte Ämter, der Bauernverband und Naturschutzorganisationen einbezogen waren. Der Regierungsrat setzte Ende 1995 das kantonale Naturschutz-Gesamtkonzept fest und definierte damit die Leitlinien und die langfristigen Ziele für den Natur- und Landschaftsschutz. Es ist heute nach wie vor verbindlich und geniesst eine breite

Akzeptanz. Nach zehn Jahren Umsetzungsphase verfasste die Fachstelle Naturschutz einen Bericht, den der Regierungsrat im November 2006 zur Kenntnis nahm.

Stand der Umsetzung

In den vergangenen Jahren konnten im Kanton in einigen Bereichen deutliche Fortschritte in der Erhaltung und Förderung von Natur und Landschaft erzielt werden. Während die Umsetzung des Naturschutz-Gesamtkonzeptes 1995 bei einer Zielerreichung von rund einem Drittel startete, sind die Ziele per Ende 2005 knapp zur Hälfte umgesetzt. Besonders zu erwähnen sind die Aktionspläne, die erarbeitet und für verschiedene bedrohte Amphibien, Schmetterlinge und Pflanzen bereits umgesetzt werden konnten. Ausserdem sind per Ende 2005 im Bereich der naturnahen und artenreichen Lebensräume drei Viertel der geplanten Flächen mit Schutzverordnungen gesichert. Darunter sind wichtige Gebiete wie die nationalen Moorlandschaften Schönenberg/Hirzel sowie der Lützel- und der Pfäffikersee. Die Fachstelle Naturschutz der Baudirektion konnte diese Erfolge nur realisieren, weil sie mit einer grossen Zahl von Partnern aus Kanton, Gemeinden, Land- und Forstwirtschaft und Privaten intensiv zusammenarbeitet, um die Ziele des Naturschutzkonzepts umzusetzen. Auf den Einbezug der Betroffenen, die Zusammenarbeit und die Prozessmoderation wird grosses Gewicht gelegt, was aber erhebliche Ressourcen bindet. Der Naturschutz ist eine Querschnittsaufgabe und der Erfolg hängt daher vom guten Zusammenspiel der zahlreichen Akteure ab.

Während die Flächensicherung biologisch wertvoller Lebensräume deutlich vorangetrieben werden konnte, lässt deren Qualität oft zu wünschen übrig. Moore sind noch nicht überall mit ausreichenden Pufferzonen umgeben, das Potenzial der ökologischen Ausgleichsflächen ist noch nicht ausgeschöpft und nur ein kleiner Anteil der übrig gebliebenen Magerwiesen konnte ihre ursprüngliche Artenvielfalt bewahren. Zudem wurden im Acker- und Rebland sowie bei den Magerwiesen bisher kaum Massnahmen realisiert. Es zeigt sich, dass die ergriffenen Massnahmen wirken, sie konnten aber die Gefährdung der Biodiversität noch nicht bannen. Zudem läuft die Siedlungsentwicklung den Zielen des Naturschutz-Gesamtkonzepts weiterhin entgegen, weil Zersiedelung und Landverbrauch weiter zunehmen. Ebenfalls noch zu wenig angegangen wurden Naturschutzmassnahmen im Siedlungsraum sowie das Ziel, Naturerlebnisgebiete und -angebote zu schaffen.

Gemäss Naturschutz-Gesamtkonzept sollen die Kosten für die Umsetzung von jährlich 15 Mio. Franken kontinuierlich auf 74 Mio. Franken erhöht werden. Im Jahr 2007 wurde für den Naturschutz im Kanton Zürich 21,6 Mio. Franken eingesetzt. Diese Kosten teilen sich wie folgt auf: Personal 2,7 Mio. Franken, Betrieb 1,1 Mio. Franken, Zinsen/Abschreibungen 1,1 Mio. Franken, Sachaufwand 6,8 Mio. Franken und Beiträge 9,9 Mio. Franken.

Umsetzungsplan für die weiteren Arbeiten

Das Naturschutz-Gesamtkonzept hat sich grundsätzlich bewährt. Der Regierungsrat hat darum die Baudirektion beauftragt, die Umsetzung des Naturschutz-Gesamtkonzepts weiter voranzutreiben und dabei die Ergebnisse des vorliegenden Zwischenberichts zu berücksichtigen. Damit die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen nach einheitlichen Kriterien priorisiert und anschliessend umgesetzt werden können, soll ein Umsetzungsplan erstellt werden. Dabei müssen die weiteren Arbeiten sowohl ökologisch als auch ökonomisch hochstehenden Massstäben genügen.

Anlässlich der Medienorientierung im November 2006 erklärte die damalige Baudirektorin: „Wir sind auf dem richtigen Weg, aber wir müssen Kadenz und Schrittlänge steigern, wenn wir das Ziel erreichen wollen.“ Die Planung gemäss KEF sieht vor, dass sämtliche Massnahmen des Naturschutz-Gesamtkonzepts bis 2025 umgesetzt sind. Die Extrapolation

der Daten lässt im heutigen Zeitpunkt erwarten, dass der Umsetzungsstand der Ziele bei Weiterführung der Umsetzung ohne zusätzliche Ressourcen im Jahr 2025 nicht wesentlich über 50% liegen wird. Die Umsetzung wird aus verschiedenen Gründen nicht im gleichen Mass weitergehen können wie in den früheren Jahren. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass jede umgesetzte Massnahme Folgepflege und damit Folgekosten auslöst. Das wird schliesslich dazu führen, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln lediglich die erreichten Ziele erhalten werden können.

Im Umsetzungsplan werden deshalb Vorgehen und Massnahmen skizziert, mit denen eine Annäherung an die Ziele des Naturschutz-Gesamtkonzeptes angestrebt werden kann. Die Variante „Basis+“ zeigt auf, dass mit einer vergleichsweise bescheidenen Steigerung der eingesetzten Ressourcen die Grundleistung so erhöht werden kann, dass die Umsetzung wirksam beschleunigt wird und damit der Umsetzungsstand bis 2025 im Ampelmodell knapp den grünen Bereich erreichen wird. Es wird amtsintern zu prüfen sein, ob die erforderlichen Ressourcen in diesem Umfang zur Verfügung gestellt werden können.

Die vorgeschlagene zusätzliche Umsetzung verschiedener Projektmodule zeigt weitere Steigerungsmöglichkeiten auf und öffnet gleichzeitig einen Gestaltungsspielraum, mit dem auf aktuelle Probleme oder auf die politischen Rahmenbedingungen eingegangen werden kann. Im Einzelfall kann dabei entschieden werden, ob ein Projekt gestartet, wie viel investiert werden soll und welchen Nutzen es bringen wird. Mit solchen Projektmodulen würde im Ampelmodell der grüne Bereich sicher erreicht, was einem Umsetzungsstand von mehr als 75% gleichkommt.

Der Umsetzungsplan der Fachstelle Naturschutz muss als nächstes weiter konkretisiert und die Entscheidungsgrundlagen verfeinert werden. Danach sind Budget und Stellenplan zu bewilligen und zusätzliche Module sind auszuwählen und die dazu notwendigen Ressourcen zu sichern.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die Veranstaltung zur Umsetzung des Naturschutz-Gesamtkonzeptes und die damit verbundene Besichtigung der Naturschutz-Station Silberweide ermöglichte der GPK einen vertieften Einblick in den Naturschutz im Kanton Zürich. Verschiedene Akteure aus der Verwaltung, aus Land- und Forstwirtschaft, aus den Gemeinden und aus Naturschutzorganisationen wirken engagiert mit, um die Ziele des Naturschutz-Gesamtkonzeptes zu erreichen. Dabei kommt der Fachstelle Naturschutz die wichtige Aufgabe zu, zwischen ihnen zu koordinieren, die Zusammenarbeit zu fördern, Informationen zu sammeln und Know How zur Verfügung zu stellen. Angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen kann die Fachstelle zusammen mit diesen Partnern einen beachtlichen Leistungskatalog als Zwischenbilanz nach der zehnjährigen Umsetzungsphase vorweisen. Natur und Landschaft konnten in diesen zehn Jahren in einigen Bereichen erhalten und gefördert werden.

Vergleicht man jedoch die gesamten Ziele, die 1995 formuliert und beschlossen wurden, mit den bis heute erfolgreich umgesetzten Massnahmen, dann fällt die Zwischenbilanz ernüchternder aus. Unbestritten ist, dass mit dem bisher eingeschlagenen Weg diese Ziele bis 2025 nicht erreicht werden können. Nachdem der Zwischenbericht nun vorliegt, sind Entscheide zu fällen. Wird an den bisherigen Zielen festgehalten, so sind die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Andernfalls sind die Ziele aus dem Jahr 1995 zu überprüfen und der Realität entsprechend anzupassen. Diese Entscheide zu fällen, ist nicht Aufgabe der GPK. 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 zu-

ständigen 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 deutlich auf dieses Missverhältnis hinweisen.

9. Direktionsübergreifende Themenschwerpunkte

9.1 Themenschwerpunkt „Geografisches Informationssystem/Datenlogistik“

Ausgangslage

Die GPK lässt sich regelmässig vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich über die Entwicklung des Datenschutzes, Trends und technische Möglichkeiten der Datenbearbeitung orientieren. Anlässlich einer solchen Besprechung zeigte der Datenschutzbeauftragte auch die Möglichkeiten des GIS-ZH und der Datenlogistik ZH und seine damit verbundenen Bedenken auf. Die GPK beschloss deshalb Ende der letzten Legislatur, diese leistungsbezogenen Informationssysteme im Bereich Raumdaten bei der Baudirektion einer näheren Prüfung zu unterziehen.

Im Dezember 2007 liess sich die GPK von der Baudirektion Aufgaben und Möglichkeiten dieser Systeme im GIS-Zentrum aufzeigen. Da für eine Beurteilung der Systeme auch datenschutzrechtliche Fragen zu berücksichtigen sind, nahm auf Wunsch der GPK der kantonale Datenschutzbeauftragte an der Präsentation teil.

GIS-ZH

Für die raumbezogene Informationsverarbeitung besitzt die kantonale Verwaltung des Kantons Zürich ein direktionsübergreifendes und koordiniertes geografisches Informationssystem. Damit werden in den verschiedenen Ämtern und Abteilungen der Direktionen Grundlagen und Analysen zu Themen wie Boden, Wasser, Luft, Vegetation, Verkehr und Siedlung ausgearbeitet.

Die Organisation und die Grundsätze des GIS-ZH sind in der GIS-Verordnung geregelt. Der GIS-Ausschuss ist das oberste, strategische Lenkungsorgan und entscheidet, welche Basisdaten durch das GIS-Zentrum verwaltet werden. Die Geodaten werden hingegen von den Abteilungen und Fachstellen der Direktionen selbstständig digital erfasst und nachgeführt. Der Grundsatz wird beachtet, dass Geodaten einmal erfasst und gespeichert werden und danach von allen berechtigten Stellen genutzt werden können. Die im GIS-ZH gespeicherten Daten – gegenwärtig über 170 Geodatensätze – können übereinander gelegt und kombiniert werden, sodass daraus neue Informationen gewonnen werden können. Gegenwärtig sind im Internet 30 Themen und im kantonalen Intranet 70 Themen verfügbar. Auf Themen, die besonders schützenswerte Daten – beispielsweise Gebäudeversicherungswerte – enthalten, kann nur mit einer besonderen Berechtigung und mittels Passwort zugegriffen werden.

Datenlogistik ZH

Datenlogistik ZH ist eine Datendrehscheibe, die den Datentransport und Datenmarkt ermöglicht. Zahlreiche Verwaltungsstellen erfassen Daten, die auch von anderen Amtsstellen benötigt werden. Mit Datenintegration können Daten von Ämtern und Abteilungen weiteren berechtigten Verwaltungsstellen zur Verfügung gestellt werden. Ein schriftlicher Vertrag zwischen Datenlieferant und Datennutzer enthält dazu die wichtigsten Bestimmungen. Die Verantwortung für die Daten bleibt beim Datenlieferant. Die Daten werden zu Datenlogistik ZH geschickt und an die entsprechende Verwaltungsstelle weitergeleitet, ohne dass sie bei der

Datenlogistik ZH gespeichert werden. Dank diesem System muss sich der Datenlieferant weder um Schnittstellen noch um Prozesse kümmern. Gegenwärtig werden Daten an ca. 5'500 Datennutzer aus verschiedenen Direktionen mittels persönlichem Username und Passwort abgegeben. Der Umfang des persönlichen Zugriffs ist vertraglich zwischen Datenlieferant und Datennutzer geregelt.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit veranlasste die Datenlogistik ZH eine IT-Zertifizierung durch eine externe spezialisierte Firma. Auf Initiative der Datenlogistik ZH wurde zudem im Mai 2007 der Prozess für einen umfassenden Datenschutz-Review beim kantonalen Datenschutzbeauftragten ausgelöst.

Rechtsgrundlagen

Die GIS-Verordnung stellt aus Sicht des Datenschutzes keine genügende gesetzliche Grundlage für diese beiden Systeme dar. Im Herbst 2007 haben die eidgenössischen Räte das Geoinformationsgesetz verabschiedet, das auf den 1. Juli 2008 in Kraft treten soll. Dieses Gesetz verlangt Ausführungsbestimmungen auf kantonaler Stufe. Der Regierungsrat will im Rahmen dieser Ausführungsbestimmungen auch gesetzliche Grundlagen schaffen für die Bearbeitung und Nutzung der zahlreichen Geoinformationen, die sich auf kantonales Recht stützen. Ein entsprechendes Konzept wurde im Januar 2008 verabschiedet. Die Baudirektion wurde beauftragt, eine Vorlage für ein neues kantonales Geoinformationsgesetz auszuarbeiten, welches das Erheben, Nachführen, Verwalten und die Nutzung von Geodaten im kantonalen Zuständigkeitsbereich umfassend regelt. Mit der Vernehmlassung kann im Frühjahr 2009 und mit der Vorlage an den Kantonsrat im Herbst 2009 gerechnet werden.

GIS-ZH und Datenlogistik ZH aus Sicht des kantonalen Datenschutzbeauftragten

Eine Stärke dieser Systeme ist die Möglichkeit, mehrere Datenebenen zusammen auszuwerten und daraus neue Informationen zu gewinnen. Aus Sicht des kantonalen Datenschutzbeauftragten sind damit aber auch Gefahren verbunden. Mit der Kombination dieser Daten können beispielsweise umfassende Informationen über Personen zusammengestellt werden. Klare Rahmenbedingungen, die vom Gesetzgeber festzulegen sind, fehlen jedoch. In einer einheitlichen Gesetzgebung sollten der Zweck der Datenbearbeitung, die Zulässigkeit der Datenweitergabe, die Datenverantwortung, die Datenkombination und -auswertung sowie die Datenaufbewahrung geregelt werden.

Erste Schlussfolgerungen der GPK

Die GPK war beeindruckt von den zahlreichen Möglichkeiten, die die beiden Systeme bieten. Mit ihnen können grosse Datenmengen und damit Informationen an Ämter und Abteilungen der kantonalen Verwaltung, an Gemeinden und auch Dritten zur Verfügung gestellt werden. Entsprechend viele Verwaltungsstellen machen denn auch davon Gebrauch. In vielen Bereichen ist der Einsatz dieser Systeme sinnvoll und kostensparend. Die GPK sieht aber auch die vom kantonalen Datenschutzbeauftragten aufgezeigten Gefahren. Im Rahmen der Präsentation von GIS-ZH und Datenlogistik ZH wurden der GPK zwar der Betrieb der beiden Systeme am Beispiel kantonseigener Liegenschaften vorgeführt. Mangels entsprechender Berechtigung war es jedoch nur beispielhaft möglich aufzuzeigen, welche Informationen über Privatpersonen aus den Systemen abgerufen werden können. Mit Blick auf die datenschutzrechtlichen Fragen sind aber gerade diese vollständigen Informationen für die GPK von Interesse. Sie prüft deshalb weitere Abklärungen. In einem nächsten Schritt will die GPK im Herbst 2008 die noch offenen Fragen mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten besprechen. Bis dahin ist allenfalls bereits Näheres zum geplanten kantonalen Geoinformationsgesetz bekannt.

9.2 Themenschwerpunkt „Datenschutz und Sport“

Ausgangslage

Seit dem 1. November 1990 ist ein europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen bei Sportanlässen in Kraft. Auch die Schweiz setzt dieses Übereinkommen um. Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und die entsprechende Verordnung (VWIS) wurden auf den 1. Januar 2007 entsprechend revidiert und enthalten neu im Abschnitt 5a spezifische Bestimmungen für Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Fünf aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen sind vorgesehen: die Registrierung gewalttätiger Hooligans im nationalen elektronischen Informationssystem HOOGAN, Ausreisebeschränkungen, Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam. Bereits bei der Einführung dieser Massnahmen war die Gesetzgebungskompetenz des Bundes umstritten, weshalb sie bis Ende 2009 befristet wurden. Insbesondere für die Anordnung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam liegt die Polizeihohheit bei den Kantonen und nicht beim Bund. Die Kantone beabsichtigen deshalb, diese vorbeugenden polizeilichen Massnahmen in einem Konkordat zu regeln. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat im Juli 2008 eine entsprechende Vorlage (4534) überwiesen. Die Regelung für das elektronische Informationssystem HOOGAN und die Anordnung von Ausreisebeschränkungen werden weiterhin im Bundesrecht geregelt.

Elektronische Datenbank HOOGAN

In die Datenbank werden Informationen über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben und gegen die ein Stadionverbot oder eine Massnahme gemäss BWIS (Rayonverbot, Ausreisebeschränkung, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) angeordnet wurde. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine, Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine sowie Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde. Gemäss BWIS und VWIS ist die Weitergabe von Daten an Organisatoren von Sportveranstaltungen mit Zustimmung der datenlieferenden Behörden erlaubt. Ein vom Bundesamt für Polizei erlassenes Bearbeitungsreglement zum Informationssystem HOOGAN und eine entsprechende Richtlinie enthalten nähere Regelungen.

Die Verantwortung für die Datenbank liegt beim Bundesamt für Polizei bzw. bei seinem Dienst für Analyse und Prävention (DAP). Eine wichtige Funktion nimmt die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (SZH) wahr. – Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) schuf 1998 diese Zentralstelle, die eng mit den Fachstellen der kantonalen Polizeikorps, den Stadionbetreibern, den Sportvereinen und deren Dachorganisationen zusammenarbeitet. Ihr Ziel ist, die Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportanlässen zu koordinieren. Sie wird von der Stadtpolizei Zürich im Auftrag der KKPKS geführt. – Die Zentralstelle sorgt im Zusammenhang mit HOOGAN für die Vortriage der eingegangenen Meldungen der Sportveranstalter. Sie leitet die Meldungen dem DAP weiter, welcher die Meldungen prüft und in der Datenbank aktiviert. Die von den Behörden verfügbaren Massnahmen werden ebenfalls durch das DAP kontrolliert und im System aktiviert.

Kritikpunkte aus Sicht des Datenschutzes und des Staatsrechts

Es wird geltend gemacht, dass der Bund sowohl zur Gewaltprävention bei Sportveranstaltungen (Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam) als auch für die Errichtung und den Betrieb einer Hooligan-Datenbank über keine verfassungsrechtliche Grundlage verfügt.

Die Führung einer solchen Datenbank wäre höchstens denkbar, als Ereignisse in Frage stünden, welche die Sicherheit des Bundes insgesamt gefährdeten oder untrennbar aussenpolitische Interessen der Schweiz berührten. Die mit BWIS eingeführte Datenbank sprengte jedoch diesen Rahmen. Es würden auch Informationen von Seiten Privater in die Datenbank aufgenommen, ohne dass die nötige Gewähr für die Richtigkeit solcher Daten bestehe. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten sei gesetzlich nur unzureichend geregelt. Problematisch erscheint zudem die Weitergabe der Daten an Private. Darüber hinaus sei die Zwecksetzung von BWIS derart weit, dass sich daraus keine wirksame Schranke für die Verwendung der Daten ergebe. Problematisch erscheint auch die Regelung der Aufbewahrungsdauer. Ungelöst seien zudem zentrale Fragen des Rechtsschutzes. Betrieb und Zugriff auf die Datenbank würden vom Bundesamt für Polizei bzw. vom DAP in einem Bearbeitungsreglement und in der Richtlinie für die Verwendung und Bearbeitung von Daten geregelt. Eine ausreichende gesetzliche Grundlage fehle.

Nicht alle grundlegenden datenschutzrechtlichen Aspekte hätten gesetzlich genügend bestimmte Konturen erhalten: Unklarheiten bestünden vor allem bei den Fragen, welche Behörden für welche Datenbearbeitungen zuständig und verantwortlich seien und welches Verhalten von Zuschauerinnen und Zuschauern von Sportanlässen zu einem Eintrag in HOOGAN führen würde. Da den Betroffenen bei einem Eintrag in die Datenbank keine genügenden Verfahrensrechte zustünden, würde die Richtigkeit der Daten kaum gewährleistet werden können.

Auch die Stellung der SZH wirft Fragen auf. Diese sei mit der BWIS-Revision quasi institutionalisiert worden. Gleichzeitig bleibe sie aber auch weiterhin im rechtlich nicht fassbaren Kleid eines Organs der KKKPKS. Unklar sei weiterhin, welcher Datenschutzgesetzgebung und welcher Aufsichtsinstanz diese Zentralstelle unterstehe.

Beurteilung durch die Sicherheitsdirektion und die Kantonspolizei

Sowohl die Sicherheitsdirektion als auch die Kantonspolizei begrüßen die Massnahmen, die gemäss BWIS ergriffen werden können. Die Kantonspolizei stellt fest, dass diese Instrumente Wirkung zeigten. Zuschauerinnen und Zuschauer nähmen sie ernst. Die Massnahmen seien kaskadenartig aufgebaut: als Erstes könne der Veranstalter ein Stadionverbot anordnen. Erst danach greife der Staat ein. Das Gesetz richte sich gezielt gegen den Störer und treffe nicht alle wie beispielsweise ein Alkoholverbot. Die Kantonspolizei sei mit der Anwendung sehr zurückhaltend und beachte die Verhältnismässigkeit. Für das Eishockeystadion Kloten seien beispielsweise seit Inkrafttreten der Massnahmen lediglich zehn Rayonverbote ausgesprochen worden. Polizeigewahrsam sei im Kanton noch nie angeordnet worden. BWIS, VWIS, das Bearbeitungsreglement und die Richtlinie würden sowohl die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Datenbank als auch die weiteren Massnahmen und den Rechtsschutz genau regeln. Die Kantonspolizei halte sich strikte an die Vorgaben des Bundes. Personen, die sich unbescholten verhielten, würden nicht in die Datenbank aufgenommen. Im Übrigen werde die Datenbank zentral vom Bund betrieben. Dadurch habe er die Kontrolle, insbesondere auch für den Datenaustausch mit Sportveranstaltern und ausländischen Behörden, zu gewährleisten.

Feststellungen und Empfehlungen der GPK

Die GPK stellt fest, dass die Standpunkte aus Sicht des Datenschutzes und der Polizei kontrovers sind. Grundsätzlich unterstützt sie die Hinweise und Anliegen des Datenschutzes. Das gilt insbesondere für den Datenaustausch mit Organisatoren von Sportveranstaltungen und deren Sicherheitsverantwortlichen sowie mit ausländischen Behörden. Dieser hat auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage zu basieren, handelt es sich doch um besonders

schützenswerte Personendaten. Das Bearbeitungsreglement für das Informationssystem HOOGAN und die Richtlinie für die Verwendung und Bearbeitung von Daten des Informationssystems HOOGAN durch Organisatoren von Sportveranstaltungen und deren Sicherheitsverantwortliche, die vom Bundesamt für Polizei erlassen wurden, vermögen diese Anforderung jedoch nicht zu erfüllen. Die GPK ortet in diesem Bereich Handlungsbedarf, doch sind hier die Bundes- und nicht die kantonalen Behörden angesprochen.

Hingegen stellt die GPK fest, dass die Kantonspolizei als Anwenderin und Vollzieherin der Bundesregelungen angemessen und verhältnismässig vorgeht. Die zur Verfügung stehenden Massnahmen werden zurückhaltend und unter Beachtung der unterschiedlichen Interessen angeordnet.

Die GPK hat nicht zu beurteilen, ob sie die Massnahmen gemäss BWIS als politisch sinnvoll erachtet. Diese Frage werden die zuständige Sachkommission und der Kantonsrat im Rahmen der Vorlage 4534 betr. Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu beraten haben.

Die GPK befasste sich auch kurz mit der geplanten Hooligan-Datenbank „Hooldat“ der Stadt Zürich. Während in der eidgenössischen Datensammlung Personen registriert sind, die bereits gewalttätig geworden sind, will die Zürcher Stadtpolizei früher eingreifen und Personen erfassen, die im Umfeld von Sportveranstaltungen als „Gewalt suchend“ auffallen. Die GPK fragt sich, ob eine solche Datenbank nicht Bundesrecht und kantonale Zuständigkeitsregelungen verletzt und hat entsprechende Abklärungen in die Wege geleitet.

Schliesslich musste die GPK Mitte September 2008 aus den Medien vom Projekt „Sicherheit im Sport“ Kenntnis nehmen, an dessen Erarbeitung offenbar auch die KKJPD beteiligt war. Gemäss Medienberichten sollen im Rahmen dieses Projektes unter anderem auch biometrische Gesichtserkennungssysteme zum Einsatz kommen. Eine genügende gesetzliche Grundlage zur Umsetzung des Projekts scheint zu fehlen. Sollten diese Informationen zutreffen, würde die GPK die Umsetzung solcher Massnahmen als äusserst problematisch erachten. Unter diesen Voraussetzungen ist für die GPK der Themenschwerpunkt „Datenschutz und Sport“ noch nicht erledigt. Weitere Abklärungen erachtet die GPK als zwingend.

10. Schlussbemerkungen

Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann die GPK nicht flächendeckend die gesamte Verwaltung beaufsichtigen. Die Schwerpunkte des Jahresprogramms geben ihr die Möglichkeit, bestimmte Bereiche der kantonalen Verwaltung einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Um damit im Laufe einer Legislatur einen möglichst breiten Einblick in die kantonale Verwaltung zu erhalten, werden die Schwerpunkte zu Beginn des Amtsjahrs möglichst ausgewogen über alle Direktionen und Ämter ausgewählt.

Die GPK stellt fest, dass sowohl die Mitglieder des Regierungsrates als auch die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sie bei dieser Tätigkeit unterstützen, auch wenn dies in der Regel mit einem nicht unerheblichen zeitlichen Aufwand verbunden ist. Dafür dankt ihnen die GPK.

Zürich, 25. September 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Heinrich Wuhmann

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli