

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission*
über ihre Tätigkeit vom April 2010
bis März 2011**

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Subkommission „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“	2
2. Direktion der Justiz und des Innern: Themenschwerpunkt „Statistisches Amt des Kantons Zürich“	3
3. Sicherheitsdirektion:	
3.1 Themenschwerpunkt „Staatschutz: Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen“	7
3.2 Subkommission „Migrationsamt“	10
4. Finanzdirektion:	
4.1 Themenschwerpunkt „Ablauf Budgetprozess“	11
4.2 Subkommission „Personalmanagement/IT in der kantonalen Verwaltung“	14
5. Volkswirtschaftsdirektion:	
5.1 Themenschwerpunkt „Zürcher Verkehrsverbund ZVV“	15
5.2 Subkommission „Amt für Wirtschaft und Arbeit“	19
6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Psychiatrie, inkl. Kinder- und Jugendpsychiatrie“	20
7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Lehrmittel/Lehrmittelverlag“	23
8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft“	27
9. Schlussbemerkungen	30
10. Organisation der GPK	30

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Heinrich Wuhrmann, Dübendorf (Präsident); Nicole Barandun-Gross, Zürich; Marco V. Camin, Zürich; Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Lisette Müller-Jaag, Knonau; Martin Naef, Zürich; Yves Senn, Winterthur; Rolf Steiner, Dietikon; Peter Uhlmann, Dinhard; Rahel Walti, Thalwil, Claudio Zanetti, Zollikon; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Einleitung

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

Die Geschäftsprüfungskommission hat für die einzelnen Direktionen Referentinnen und Referenten bestimmt, die regelmässig über ihre Abklärungen in der Gesamtkommission Bericht erstatten. Für direktionsübergreifende Bereiche und spezielle Vorkommnisse kann die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen einsetzen. Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt zudem die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Der Ausschuss für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Geschäftsprüfungskommission vor. Da bei diesen Geschäften in der Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die Geschäftsprüfungskommission wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung. Im Berichtsjahr traf sich die Geschäftsprüfungskommission zu 32 Sitzungen (bis und mit 24. März 2011). Die Subkommissionen und der Ausschuss für Aufsichtseingaben wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

Mit der nachfolgenden Berichterstattung legt die Geschäftsprüfungskommission gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft ab über die Ergebnisse ihrer Abklärungen zu den Themenschwerpunkten gemäss Jahresprogramm 2010/2011.

1. Regierungsrat/Staatskanzlei: Subkommission „Aussenbeziehungen des Kantons Zürich“

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich in der laufenden Legislatur verschiedentlich mit dem Bereich Aussenbeziehungen des Kantons Zürich befasst. In ihrem Bericht über ihre Tätigkeit 2009/2010 hielt sie unter anderem fest, dass sich trotz weiteren Abklärungen nichts am bereits bestehenden Eindruck der Subkommission geändert habe, wonach die bisherige Informationspraxis der Direktionen und des Regierungsrates gegenüber den zuständigen Sachkommissionen nicht der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) bzw. der Kantonsverfassung entspreche. Im März 2010 führte die Subkommission deshalb bei den Sachkommissionen eine Umfrage zur Informationspraxis des Regierungsrates bzw. zum Einbezug der Sachkommissionen im Bereich der Aussenbeziehungen des Kantons Zürich durch. Die Auswertung dieser Umfrage bestätigte den früheren Eindruck der Geschäftsprüfungskommission deutlich: die tatsächliche Informationspraxis des Regierungsrates deckt sich nicht mit den Bestimmungen der Kantonsverfassung. Diese halten fest, dass der Regierungsrat die zuständigen Sachkommissionen laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit orientiert. Gemäss Umfrage erfolgt die Information in den Sachkommissionen mehrheitlich erst auf Nachfrage hin, obwohl der Regierungsrat eine „Bringschuld“ zu erfüllen hätte. Falls die zuständigen Regierungsmitglieder von sich aus informieren, bemängeln die Sachkommissionen oftmals den Zeitpunkt der Information. In der Regel seien die Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt bereits weit fortgeschritten.

Zudem befasste sich die Geschäftsprüfungskommission mit der geplanten Gesetzesvorlage zum verstärkten Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen. Dabei interessierte sie nicht der Inhalt, sondern vielmehr der Stand und der weitere Terminplan des Gesetzgebungsverfahrens. Am 20. Juli 2010 gab die Direktion der Justiz und des Innern schliesslich eine Vorlage in die Vernehmlassung, wobei der Kantonsrat zur Stellungnahme eingeladen wurde. Da sich die Geschäftsprüfungskommission schon verschiedentlich mit diesem Thema befasst hatte, wurde sie von der Geschäftsleitung des Kantonsrates um ihre Stellungnahme gebeten.

In ihrer Stellungnahme wies die Geschäftsprüfungskommission darauf hin, dass es nicht Aufgabe einer Aufsichtskommission sein könne, sich im Rahmen einer Vernehmlassung mit den einzelnen Gesetzesbestimmungen vertieft auseinander zu setzen. Dies werde Aufgabe der zuständigen Sachkommission im Rahmen der Vorberatung der vom Regierungsrat verabschiedeten Gesetzesvorlage sein. Die Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission sei deshalb grundsätzlicher Natur. So wurde insbesondere festgestellt, dass sich in der Gesetzesvorlage die bisherige starke Zurückhaltung des Regierungsrates beim Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen weiterhin widerspiegle. Der Regierungsrat zähle in seinen Erläuterungen zahlreiche Ausnahmemöglichkeiten und Einschränkungen der Informationspflicht auf. Zudem würden im Gesetzestext offene Formulierungen verwendet, die den Direktionen und dem Regierungsrat einen beträchtlichen Entscheidungsspielraum eröffneten. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission und insbesondere aufgrund der bisherigen Erfahrungen seien aber klare und griffige Regelungen für den Einbezug des Kantonsrates im Bereich der Aussenbeziehungen unabdingbar. Gleichzeitig sei von den Direktionen und vom Regierungsrat ein Kulturwandel zu fordern: die bisherige Zurückhaltung gegenüber dem Kantonsrat habe einer transparenten Informationspolitik zu weichen.

Gemäss der Terminplanung, welche der Geschäftsprüfungskommission vorliegt, hätte der Regierungsrat den überarbeiteten Gesetzesentwurf Ende 2010 zuhanden des Kantonsrates verabschieden müssen. Bereits die Vernehmlassung wurde einen Monat später als ursprünglich geplant durchgeführt. Auf Anfrage teilte der Regierungsrat im Februar 2011 mit, die Verzögerung bei der Ausarbeitung und Verabschiedung des definitiven Gesetzesentwurf sei einerseits auf den Umstand zurückzuführen, dass die Vernehmlassungsergebnisse sehr heterogen ausfielen, was die Suche nach einer konsensfähigen Lösung erschwere. Andererseits seien verschiedentlich Lösungen angeregt worden, die mit dem ursprünglichen Gesetzgebungsauftrag an den Regierungsrat (Vorlage 4319) nicht vereinbar seien, was grundlegende Überlegungen betreffend Weiterführung des Gesetzgebungsprojekts erforderte. Diese Punkte hätten zwischenzeitlich geklärt werden können, so dass gemäss Beurteilung der federführenden Direktion die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs zuhanden des Kantonsrates auf Ende des ersten Trimesters 2011 erwartet werden könne.

Angesichts dieser erneuten Verzögerungen und des bisherigen Verlaufs des Gesetzgebungsprojektes erachtet es die Geschäftsprüfungskommission als notwendig, der neu gewählten Geschäftsprüfungskommission nahezulegen, die weitere Entwicklung dieses Gesetzgebungsprojektes nach wie vor aufmerksam zu verfolgen.

2. Direktion der Justiz und des Innern:

Themenschwerpunkt „Statistisches Amt des Kantons Zürich“

Aufgaben und Organisation

Das Statistische Amt (STAT) gehört in der Direktion der Justiz und des Innern zu den sogenannten Fachämtern. Diese zeichnen sich durch einen klaren, wenig tagespoliti-

schen Auftrag aus, der mit einer gewissen Unabhängigkeit ausgeführt wird. Das STAT versorgt die Bevölkerung mit aktuellen statistischen Grundlagen zum Kanton und Wirtschaftsraum Zürich.

Das STAT teilt sich in drei Themenbereiche mit folgenden Aufgaben auf:

Daten und Systeme

- Datenbank-Management und Datenschutz
- Data Shop und Auskunft
- Jahrbuch und Stammtabellen
- Internetauftritt
- Statistik-Software
- Wahl- und Abstimmungssoftware
- E-Voting System

Erhebungen und Befragungen

- Durchführung von Erhebungen und Befragungen
- Kundschafts- und Personalbefragungen

Analysen und Studien

- Arbeit und Unternehmen
- Bau und Immobilien
- Bevölkerung und Soziales
- Öffentliche Finanzen
- Politik
- Raum und Umwelt

Neben diesen Aufgaben ist das STAT auch zuständig für die Koordination der Registerharmonisierung, für die operative Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, für die Koordination der Überprüfung von Initiativen und Referenden sowie für die Betreuung des E-Voting Projekts. Zudem agiert es im Auftrag des Bundesamtes für Statistik als Fachstelle Sozialhilfestatistik Nordostschweiz. Zu erwähnen ist, dass die Registerharmonisierung zu Auswirkungen auf die Art und Weise der Datenerhebung geführt hat. Die bisherige Volkszählungstatistik ist durch die register- und stichprobenbasierte Statistik ersetzt worden.

Mitarbeitende des STAT

Das STAT verfügt über 31 Vollzeitstellen, die sich auf 36 Mitarbeitende verteilen. Drei Stellen sind befristet. In den letzten drei Jahren betrug die durchschnittliche Fluktuationsrate 5%, wobei Austritte mit zeitlich beschränkter Anstellung, Pensionierungen, Praktikantenstellen, Auszubildende und krankheitsbedingte Austritte nicht berücksichtigt sind. Der durchschnittliche Beschäftigungsgrad aller Mitarbeitenden beträgt 80%. Rund ein Drittel hat eine 100%-Anstellung, rund ein Drittel eine 80%- bis 90%-Anstellung, rund ein Viertel eine 50%- bis 70%-Anstellung und ca. 10% sind weniger als zu 50% angestellt. Teilzeitangestellte sind dabei auf allen Stufen zu finden.

Die Mitarbeitendenzufriedenheit mit den Direktvorgesetzten wird als relativ hoch bezeichnet. Hingegen sei die allgemeine Zufriedenheit noch nicht auf dem angestrebten Niveau, was mit den zahlreichen Veränderungen der letzten vier Jahre erklärt wird. Insbesondere die erwähnte Umstellung auf registerbasierte Erhebungen und ergänzende Stichprobenerhebungen hat bei den regionalen und kantonalen statistischen Stellen einen

fundamentalen Aufgaben- und Methodenwandel bewirkt, der im STAT in den letzten Jahren umgesetzt wurde.

Eidgenössische und kantonale Rechtsgrundlagen für die Datenerhebung durch das STAT

Rechtsgrundlagen auf Bundesebene sind das Bundesstatistikgesetz, die Statistikerhebungsverordnung, das Volkszählungsgesetz mit entsprechender Verordnung sowie das Registerharmonisierungsgesetz mit Verordnung. Auf kantonaler Ebene enthalten verschiedene Gesetze und Verordnungen Bestimmungen zur Datenerhebung: beispielsweise das Finanzausgleichsgesetz für Erhebungen im Bereich der Gemeindesteuern oder das Staatsbeitragsgesetz für die Berechnung von Finanzkraftindizes. Darüber hinaus enthalten verschiedene Regierungsratsbeschlüsse Aufträge zur Durchführung statistischer Erhebungen. Nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz beschloss der Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage für ein Statistikgesetz vorzulegen. Gegenwärtig ist die Direktion der Justiz und des Innern daran, einen Entwurf zu erarbeiten, der voraussichtlich im ersten Quartal 2011 in die Vernehmlassung gegeben werden soll.

Statistische Grundversorgung im Kanton Zürich

Die statistische Grundversorgung im Kanton Zürich ist bisher nicht einheitlich und verbindlich festgelegt. Mit dem bereits erwähnten Statistikgesetz soll eine gesetzliche Grundlage dazu geschaffen werden. Vorgesehen ist insbesondere ein Planungsinstrument für die kantonale Statistik, welches Aussagen über die wichtigsten kantonalen Statistiken und ihre Auswirkungen machen soll.

Das STAT erhebt zwingend Daten, wenn es dazu im Rahmen der Bundesstatistik verpflichtet ist, wenn die zu erhebenden Daten direkt für die kantonale Statistik gebraucht wird oder wenn damit dem STAT übertragene Verwaltungsaufgaben erfüllt werden. Dabei wird in der Regel vorgegeben, welche Daten für welche Zwecke zu erheben sind. Demnach steht die Datenerhebung nicht im freien Ermessen des STAT.

Das STAT evaluiert nicht systematisch, ob für die Datenerhebung ein Bedürfnis besteht. Jedoch wird aufgrund der Anfragen beim Datashop und den Analysten des STAT sowie aufgrund der Nutzung im Internet regelmässig der Nutzen von Daten und Tabellen analysiert, was dazu führen kann, dass Daten und Tabellen neu hinzugefügt oder aber nicht mehr geführt werden.

Die Benutzung des Grundangebotes ist gebührenfrei. Verlangt ein Kunde aber weiterführende Analysen oder Datenzusammenstellungen, wird diese Dienstleistung zu marktüblichen Preisen verrechnet. Die Stundenansätze betragen Fr. 80, Fr. 100 und Fr. 130, je nachdem wer mitarbeitet. Das STAT führt beispielsweise Auftragsstudien für kantonale Amtsstellen aus: Gesamtverkehrsmodell für das Amt für Verkehr, Wasserstatistik für das AWEL, Personal- und Kundenbefragungen für diverse Ämter und Fachstellen. Es werden auch Auftragsstudien für Externe ausgeführt: Gemeindeporträts für die Kantone Schaffhausen und Zug, Mahnwesen Betriebszählungen für das Bundesamt für Statistik, Kanton Zürich in Zahlen für die Zürcher Kantonalbank, Mitgliederbefragungen für den Zürcher Anwaltsverband.

Der Grundversorgungsauftrag beansprucht rund 50% der bestehenden Ressourcen, die Dienstleistungen für die Verwaltungsstellen rund 20% bis 25%, die Verwaltungsaufgaben wie beispielsweise Wahlen/Abstimmungen rund 25% und die externen Aufträge rund 5% der Ressourcen.

In der Regel werden die benötigten Daten aus bestehenden Verwaltungsdaten und Registern erhoben. Gemeinden, Verwaltungsstellen des Kantons sowie das Bundesamt für Statistik sind die wichtigsten Datenquellen für das STAT. Braucht es für eine Erhebung zusätzliche Daten, werden Interneterhebungen und andere indirekte Erhebungsmethoden eingesetzt.

thoden angewandt. Direkte Erhebungen bei Einzelpersonen, Unternehmen etc. werden wenn immer möglich vermieden. Da keine gesetzliche Grundlage besteht, kann eine all-fällige Verweigerung der Datenbekanntgabe zu statistischen Zwecken nicht sanktioniert werden. Doch hat sich die freiwillige Zusammenarbeit zwischen dem STAT und den Untersuchungseinheiten bewährt. Im Rahmen des geplanten kantonalen Statistikgesetzes soll dennoch abgeklärt werden, inwiefern sich Sanktionsmöglichkeiten rechtfertigen lassen.

Wichtigstes Informationsmedium ist das Internet, in dem Stammtabellen, Quartalsindikatoren und Studienresultate publiziert werden. Das Zielpublikum sind politische Entscheidungsträger, die Öffentlichkeit, Unternehmen, Bürger und Bürgerinnen, Forschende und weitere Interessengruppen.

Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und weiteren kantonalen Stellen

Die Bundeskompetenz für die öffentliche Statistik gemäss Bundesverfassung schliesst statistische Tätigkeiten und Erhebungen der Kantone und der Gemeinden nicht aus, doch haben die drei Ebenen ihre Tätigkeiten zu koordinieren. Zudem kann der Bund die Kantone und Gemeinden verpflichten, bei Erhebungen für die Bundesstatistik gegen Entgelt mitzuwirken.

E-Voting

Der vom Regierungsrat 2007 beschlossene Ausbau des E-Voting Systems auf 13 Gemeinden für die Periode 2008 bis 2011 ist erfüllt. Das Projekt läuft Ende 2011 aus. Das STAT wird eine Auswertung der Testphase durchführen und für die Weiterentwicklung mögliche Varianten aufzeigen. Welcher Weg schliesslich eingeschlagen werden soll, wird vom Schlussbericht der Testphase 2008 bis 2011 und insbesondere von der Strategie des Bundesrates abhängen.

Aufgrund von technischen Sicherheitsüberlegungen wurde beschlossen, die Gesamterneuerungswahlen 2011 nicht mit E-Voting durchzuführen. Zudem soll der Einbezug der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vorerst mit jenen der Stadt Zürich getestet werden.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die halbtägige Veranstaltung im STAT gab den Mitgliedern einen vertieften Einblick in dessen Organisation und Aufgaben. Der Amtschef und die anwesenden Mitarbeitenden vermittelten einen kompetenten und dienstleistungsorientierten Eindruck. Das STAT versorgt mit seiner Arbeit die Politik und die Bevölkerung mit aktuellen statistischen Grundlagen zu den wichtigsten kantonalen Themen. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass gegenwärtig die statistische Grundversorgung nicht einheitlich und verbindlich festgelegt ist. Sie begrüsst die Absicht des Regierungsrates, mit dem Statistikgesetz eine einheitliche gesetzliche Grundlage zu schaffen für die Erhebung, Weiterverwendbarkeit und Vergleichbarkeit der erhobenen Daten. Darin soll insbesondere auch geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen entgeltliche Forschungs-, Analyse- und Beratungsaufgaben im Auftrag Dritter erfüllt und abgegolten werden.

Für das Projekt E-Voting konnte sich die Geschäftsprüfungskommission auf keine einheitliche Beurteilung einigen. Die einen betrachten E-Voting grundsätzlich als zukunftsträchtiges Projekt, das zu gegebener Zeit weiterentwickelt werden soll. Für die anderen vermögen die Sicherheitsstandards nicht zu überzeugen oder die Kosten werden im Vergleich zum Nutzen als zu hoch erachtet.

3. Sicherheitsdirektion:

3.1 Themenschwerpunkt „Staatsschutz: Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen“

Eingangsbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich vom Sicherheitsdirektor und den zuständigen Personen der Kantonspolizei am 7. Oktober 2010 über den Bereich Staatsschutz orientieren. Am 25. November 2010 fand zudem eine Besprechung mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich statt, an der das Thema aus datenschutzrechtlicher Sicht betrachtet wurde.

Aufgaben und Funktion des Staatsschutzes im Bund und im Kanton Zürich

Rechtsgrundlage, um Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit der Schweiz ergreifen zu können, bildet das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und die Verordnung über den Nachrichtendienst des Bundes (V-NDB). Gemäss Art. 2 BWIS trifft der Bund Massnahmen nach diesem Gesetz, um frühzeitig Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen. Die Erkenntnisse dienen den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone dazu, rechtzeitig nach ihrem massgebenden Recht eingreifen zu können.

Der Bundesrat bestimmt gemäss Art. 11 BWIS durch Verordnung, welche Vorgänge und Feststellungen die Kantone unaufgefordert melden müssen, wobei der Umfang der Informationspflicht und das Verfahren der Auskunftserteilung vorgegeben sind. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hält dazu in einer vertraulichen Liste (Beobachtungsliste) die Vorgänge fest, die dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zu melden sind. Die Liste führt zudem die Organisationen und Gruppierungen auf, über deren Tätigkeit und deren Exponenten alle Wahrnehmungen zu melden sind, weil der konkrete Verdacht besteht, dass sie die innere und äussere Sicherheit gefährden. Schliesslich schreibt Art. 12 BWIS zwingend vor, dass die Kantone dem NDB unaufgefordert Meldung erstatten müssen, wenn sie konkrete Gefährdungen der inneren oder äusseren Sicherheit feststellen. Der NDB kann aber auch den Kantonen weitere spezifische Aufträge erteilen.

Organisation des Staatsschutzes im Kanton Zürich

Der Kanton selber betreibt keinen kantonalen Staatsschutz. Er ist in diesem Bereich lediglich ein Vollzugsorgan des Bundes. Hingegen bestimmt der Kanton die Behörde, die beim Vollzug des BWIS mit dem NDB und dem Bundesamt für Polizei (fedpol) zusammenarbeitet.

Der präventive Staatsschutz wird im Kanton Zürich durch den Dienst für ideologisch motivierte Delikte innerhalb der Kantonspolizei (IMD) wahrgenommen. Die Dienststelle umfasst 600 Stellenprozent. Seit 1. Oktober 2010 untersteht dieser Dienst der Hauptabteilung Sicherheitspolizei, in deren Auftrag die Gefahrenabwehr fällt. In enger Kooperation mit dem NDB ist der IMD verantwortlich für die Erfüllung der oben erwähnten Aufgaben auf dem Gebiet des Kantons im Auftrag des Bundes.

Gestützt auf eine vom NDB genehmigten Betriebsordnung betreibt der IMD ein Staatsschutz-Informationssystem, das der Bearbeitung von Daten, welche beim Vollzug des BWIS anfallen, dient. Dieses System ist technisch von den anderen Informationssystemen der Kantonspolizei Zürich getrennt und nur definierten, besonders berechtigten Benutzenden zugänglich. Alle Mitarbeitenden des IMD sind legitimiert, Datensätze anzulegen, Abfragen und Mutationen vorzunehmen sowie Einträge zu löschen. Im System

ISIS des Bundes sind die Mitarbeitenden des IMD lediglich dazu berechtigt, Abfragen vorzunehmen. Das Bewirtschaften der Datensätze im ISIS ist einzig den Mitarbeitenden des NDB erlaubt.

Im Jahr 2007 erteilte der Bund 136 Aufträge an den IMD, 2008 waren es 207 und 2009 153 Aufträge. Die Kantonspolizei ging im Zeitpunkt der Veranstaltung davon aus, dass sich die Auftragsmenge für 2010 im Rahmen des Vorjahres bewegen werde. Dabei ergingen in der Regel rund 80% aller Meldungen des Kantons im Zusammenhang mit der Beobachtungsliste. Bei 10% der Meldungen handelte es sich um spezifische Aufträge des Bundes. Rund 10 % der Meldungen erfolgten unaufgefordert. In den letzten fünf Jahren lieferte das IMD insgesamt 4'254 Meldungen an den NDB. Im Betriebssystem ISIS des Bundes sind insgesamt rund 200'000 Meldungen über Personen erfasst. Eine allfällige Orientierung der Öffentlichkeit über diese Datenmenge ist Sache des Bundes.

Zuständigkeitsordnung in der Aufsicht über den kantonalen Staatsschutz

Im Zusammenhang mit der 2008 bekannt gewordenen Fichierung von Basler Grossrätinnen und Grossräten durch den damaligen Dienst für Analyse und Prävention (DAP) – heute NDB – wurden von kantonaler Seite verstärkte kantonale Kontroll- und Aufsichtskompetenzen für die Staatsschutzaktivitäten in den Kantonen gefordert. Der Bundesrat hat schliesslich am 18. August 2010 die Kritik aufgenommen und die V-NDB entsprechend geändert. Art. 35 V-NDB sieht nun vor, dass die Dienstaufsicht in den Kantonen der Stelle obliegt, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt ist. Die kantonale Dienstaufsicht erhält neu eine Liste mit den Aufträgen, die der Bund den kantonalen Vollzugsorganen erteilt. Gestützt darauf prüft sie, wie und wo die Informationen beschafft und ob die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Der neue Art. 35a V-NDB legt zudem fest, dass die kantonale Dienstaufsicht Einsicht in die im Auftrag des Bundes bearbeiteten Daten nehmen kann. Der NDB muss einer Einsichtnahme jedoch ausdrücklich zustimmen. Diese Neuerungen sind am 1. Oktober 2010 in Kraft getreten.

Gemäss Kantonspolizei kann der Datenschutzbeauftragte – neben der kantonalen Dienstaufsicht – jederzeit prüfen, ob die datenschutzrechtlichen Anforderungen und die verfahrensrechtlichen Bestimmungen im Zusammenhang mit den Staatsaktivitäten des IMD eingehalten werden. Insbesondere kann er den Nachweis darüber verlangen, dass die Daten zur Wahrung der inneren Sicherheit von den übrigen polizeilichen Informationen getrennt bearbeitet werden.

Die Aufsichtskommissionen des Kantonsrates können im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die staatliche Verwaltung Auskunft über die Staatsschutzaktivitäten des IMD einholen. Sowohl dem Datenschutzbeauftragten als auch den Aufsichtskommissionen ist es jedoch verwehrt, in die Daten, die der Kanton im Auftrag des Bundes bearbeitet, Einsicht zu nehmen. Ihre Aufsicht beschränkt sich demnach auf die Abläufe bei der Datenbeschaffung und auf das Einhalten der datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Am 2. Juli 2010 führte der Datenschutzbeauftragte des Kantons in Begleitung von zwei seiner Mitarbeitenden beim IMD eine Datenschutz-Review durch. Zudem haben zwei Personen des NDB, eine Person der nachrichtendienstlichen Aufsicht beim VBS sowie vier Personen der Kantonspolizei an dieser Kontrolle teilgenommen.

Am 25. November 2010 fand die Besprechung der Geschäftsprüfungskommission mit dem Datenschutzbeauftragten statt. Zu diesem Zeitpunkt lag der Bericht zur Datenschutz-Review erst im Entwurf vor und war mit den beteiligten Stellen noch nicht besprochen worden. Im Rahmen der Review fand eine rechtliche Prüfung der Rahmenbedingungen, eine technische Prüfung hinsichtlich IT-System, Zugriffsregelungen, Abgrenzungen etc. sowie eine organisatorische Prüfung statt. In der Regel nimmt der Datenschutzbeauftragte zusammen mit seinen Mitarbeitenden Stichprobenprüfungen vor, die er

bei Bedarf entsprechend vertieft. In der Gesamtbeurteilung kann der Datenschutzbeauftragte Empfehlungen abgeben, falls dringender Handlungsbedarf vorliegt. Hinweise werden angebracht beim Vorliegen von wichtigen oder dringenden Mängeln sowie Bemerkungen beim Vorliegen von geringfügigen bis mittleren Mängeln. Beim IMD wurde eine Stichprobenprüfung durchgeführt, die aufgrund des Umfeldes einige Besonderheiten aufwies.

Der Datenschutzbeauftragte kündigte am 28. Januar 2009 eine erstmalige Kontrolle beim IMD an. Bis die Datenschutz-Review am 2. Juli 2010 durchgeführt werden konnte, waren diverse mündliche und schriftliche Kontakte zwischen den beteiligten Stellen erforderlich. Nur dank der pragmatischen Haltung aller Beteiligten konnte schliesslich eine Einigung hinsichtlich des Umfangs und des Ablaufs der Kontrolle gefunden werden.

Die datenschutzrechtliche Aufsicht hat unabhängig zu erfolgen. Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten war dies vorliegend nicht möglich, da die Einsicht in Daten, die der Kanton erhebt und bearbeitet, nur mit Zustimmung des NDB möglich ist. Die Kontrolle fand mit anonymisierten Daten statt und der NDB musste zu jeder Stichprobe, die der Datenschutzbeauftragte prüfen wollte, zustimmen.

Gemäss dem Datenschutzbeauftragten konnte demnach nicht selbstständig entschieden werden, welche Daten überprüft werden sollten. Aus seiner Sicht wird eine unabhängige Kontrolle stark eingeschränkt, wenn die kontrollierten Stellen bestimmen, welche Daten kontrolliert werden dürfen. Der neue Art. 35a V-NDB schreibt vor, dass die kantonale Dienstaufsicht nur mit Zustimmung des NDB Dateneinsicht nehmen kann. Der kantonale Datenschutzbeauftragte werde nicht erwähnt. Gemäss dem Datenschutzbeauftragten könne das so interpretiert werden, dass dieser Einsicht nehmen könne ohne Zustimmung des NDB. Die Sicht des Datenschutzbeauftragten sei allerdings nicht unumstritten, weshalb eine Verdeutlichung im Gesetz wünschenswert sei. Die schweizerische Vereinigung der Datenschutzbeauftragten habe eine entsprechende Anfrage auf Bundesebene eingereicht.

Hinsichtlich der Dienstaufsicht bemängelt der Datenschutzbeauftragte, dass im Kanton Zürich ungeklärt sei, wie die Dienstaufsicht wahrgenommen werde. Gemäss Art. 35 V-NDB obliegt die Dienstaufsicht in den Kantonen den Stellen, die dem jeweiligen kantonalen Vollzugsorgan vorgesetzt sind. Das könne nicht die Kantonspolizei sein, die die Aufträge vom NDB erhalte. Die Dienstaufsicht müsse auf der Direktionsebene angesiedelt sein.

Im Übrigen kam der Datenschutzbeauftragte aufgrund der Daten, die überprüft werden konnten, zu einem teilweise befriedigenden bis guten Gesamtergebnis. Eine solche Beurteilung würde nur rund ein Viertel der kontrollierten Amtsstellen erreichen.

Rechte der in den Datenbearbeitungssystemen registrierten Personen

Da die Hoheit über die vom IMD an den NDB gelieferten Daten beim Bund liegt, müssen sich Bürgerinnen und Bürger, welche Einsicht in ihre persönlichen Daten nehmen wollen, an den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten des Bundes wenden. Das BWIS regelt die Auskunftsrechte von Einzelpersonen und das Verfahren der Auskunftserteilung abschliessend in Artikel 18.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die zweistündige Veranstaltung, die bei der Kantonspolizei stattfand, gab der Geschäftsprüfungskommission einen vertieften Einblick in die Arbeit des IMD. Die anwesenden Mitarbeitenden vermittelten einen motivierten und kompetenten Eindruck.

Soweit die Geschäftsprüfungskommission dies überprüfen konnte, wird die kantonale Dienstaufsicht durch den Kommandanten der Kantonspolizei mit der notwendigen Sorgfalt wahrgenommen. Sie muss zur Kenntnis nehmen, dass der Kanton im Bereich Staats-

schutz lediglich Vollzugsorgan ist und demzufolge die Dienstaufsicht wie auch die parlamentarische und datenschutzrechtliche Aufsicht weitgehend auf Bundesebene geregelt und angesiedelt sind. Trotzdem scheinen diesbezüglich nicht alle Fragen geklärt zu sein. Insbesondere hinsichtlich der Funktion des NDB im Rahmen der Datenschutzkontrolle auf kantonaler Ebene sowie hinsichtlich der Kriterien für die unaufgeforderten Meldungen der Kantone bleiben Fragen offen. Diese möchte die Geschäftsprüfungskommission in der neuen Legislatur mit den zuständigen Aufsichtsorganen des Bundes klären. Mit der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte sollen insbesondere spezifische Zuständigkeitsfragen und Schnittstellen geklärt werden.

Weiteren Klärungsbedarf ortet die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der Frage, welches Organ – der Kommandant der Kantonspolizei oder die Sicherheitsdirektion – die kantonale Dienstaufsicht im Bereich Staatsschutz ausübt. Dieser Frage will sie ebenfalls in der neuen Legislatur nachgehen.

Bedauerlicherweise lag der Bericht über die Datenschutzreview anlässlich der Besprechung mit dem Datenschutzbeauftragten noch nicht vor. Die Geschäftsprüfungskommission wird Einsicht in diesen Bericht nehmen und danach entscheiden, ob für sie zusätzlicher Handlungsbedarf besteht.

3.2 Subkommission „Migrationsamt“

Am 2. Mai 2010 berichteten die Medien über ein Schreiben eines Rechtsanwaltes, das erhebliche Vorwürfe gegenüber dem Migrationsamt und insbesondere gegenüber einzelnen Kadermitarbeitenden enthielt. Der Sicherheitsdirektor veranlasste unverzüglich eine Untersuchung dieser Vorwürfe durch eine unabhängige Drittperson. Am 7. Mai 2010 beauftragte er einen mit solchen Untersuchungen erfahrenen St. Galler Rechtsanwalt. Die Geschäftsprüfungskommission, die sich in den vergangenen Jahren regelmässig mit dem Migrationsamt befasst hatte, liess ihre Fragen zu den erhobenen Vorwürfen in die Untersuchung einfließen. Zudem verlangte sie, dass sie regelmässig über Stand und Zwischenergebnisse der Untersuchung informiert würde. Zu diesem Zweck setzte die Geschäftsprüfungskommission eine Subkommission ein.

Am 16. Juli 2010 fand eine Besprechung der Subkommission mit dem Sicherheitsdirektor statt, an der sie über den Stand der Untersuchung und erste Erkenntnisse orientiert wurde. Der Sicherheitsdirektor kündigte an, dass der Schlussbericht des beauftragten Rechtsanwaltes kurz nach den Sommerferien zu erwarten sei. Am 20. August 2010 wurde im Rahmen einer Medienkonferenz eine anonymisierte Fassung des Schlussberichts veröffentlicht. Die Subkommission wurde vorgängig vom Sicherheitsdirektor informiert.

Insgesamt ergab die Untersuchung, dass die erhobenen Vorwürfe bezüglich des grössten Teils der Mitarbeitenden des Migrationsamtes keine Grundlage aufwiesen. Bei einigen Vorwürfen, die sich jedoch auf einige wenige Mitarbeitende bezogen, liege der Schluss nahe, dass sie teilweise zuträfen. Durch die Untersuchung seien einige nennenswerte Mängel erkennbar geworden, welche die Aufgabenerfüllung des Amtes beeinträchtigen könnten und die ihren Ursprung offenbar primär in organisatorischen und strukturellen Defiziten sowie in einigen Aspekten der Amtsführung hätten. Aufgrund dieser Erkenntnisse kündigte der Sicherheitsdirektor Massnahmen zur betrieblichen, kundenorientierten Neuausrichtung für ein zukunftsorientiertes Dienstleistungszentrum an. Um diese Neuausrichtung zu erleichtern, stellte der damalige Amtschef sein Amt zur Verfügung. Mit der interimistischen Leitung wurde eine externe Person beauftragt.

Nach Kenntnisnahme des anonymisierten Berichts wertete die Subkommission diesen aus und legte der Geschäftsprüfungskommission Fragen vor, die der Bericht aus ihrer Sicht nicht beantwortet hatte. An der Sitzung der Geschäftsprüfungskommission vom 30.

September 2010 wurden der Bericht mit dem Sicherheitsdirektor und dem interimistischen Leiter besprochen und die offenen Fragen beantwortet. Am 7. Oktober 2010 wertete die Geschäftsprüfungskommission diese Besprechung aus und beauftragte danach die Subkommission, zusätzlich in den ungekürzten Schlussbericht Einsicht zu nehmen. Am 11. November 2011 fand diese Einsichtnahme statt. Dabei konzentrierte sich die Subkommission auf diejenigen Textpassagen, die im anonymisierten Bericht nicht enthalten waren. Die Subkommission stellte insbesondere fest, dass diese Einsichtnahme keine wesentlichen neuen Erkenntnisse gebracht hätte. Momentan bestehe keinen Anlass für zusätzliche Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission.

Am 30. November 2010 wies der Sicherheitsdirektor in einem Mail an den Vorsitzenden der Subkommission darauf hin, dass der Schlussbericht einige wenige personalrechtliche Verfahren ausgelöst hätte. Diese seien nun abgeschlossen. Im Folgenden orientierte der Sicherheitsdirektor über den wesentlichen Inhalt dieser Verfahren sowie über weitere personelle Änderungen.

Am 4. November 2010 ernannte der Regierungsrat im Übrigen den neuen Chef des Migrationsamtes. Sobald dieser sich in seine neuen Aufgaben eingearbeitet und erste Erfahrungen gesammelt hat, wird sich die Geschäftsprüfungskommission in der neuen Legislatur erneut mit dem Migrationsamt befassen und sich insbesondere nach dem Umsetzungsstand der Massnahmen zur betrieblichen, kundenorientierten Neuausrichtung für ein zukunftsorientiertes Dienstleistungszentrum erkundigen.

4. Finanzdirektion:

4.1 Themenschwerpunkt „Ablauf Budgetprozess“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung setzt sich aus folgenden Abteilungen zusammen: Controllerdienst, kantonales Rechnungswesen, Buchungszentrum und Kompetenzzentrum SAP. Dem Amtschef steht zudem ein Stab zur Verfügung. Der Controllerdienst nimmt das Finanzcontrolling für den Regierungsrat wahr. Das kantonale Rechnungswesen betreibt das strategische Rechnungswesen und bestimmt die kantonale Rechnungslegung. Das Buchungszentrum leistet als „shared service center“ Dienstleistungen im operativen Rechnungswesen für einen Grossteil der kantonalen Verwaltung. Das zertifizierte Kompetenzzentrum SAP führt die SAP-Applikationen des Kantons. Die Abteilung Stab leitet schliesslich Projekte, betreut die Position des Kantons in Sachen NFA und Bundespolitik und deckt das Controlling für die Finanzdirektion und die Finanzverwaltung ab. Dem Stab angegliedert ist das Sekretariat der Finanzverwaltung.

Im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 (San04) und des Massnahmenplans Haushaltsanierung 06 (MH06) entstand die Idee, aus finanziellen Gründen die Buchhaltungen der Direktionen zu zentralisieren. Dabei ging man davon aus, dass ein zentralisiertes Buchungszentrum durch die modernen technischen Mittel wesentlich effizienter betrieben werden könne. Die bisherigen Erfahrungen bestätigen diese Annahme. Allein bei der Finanzdirektion konnten jährliche Einsparungen in der Höhe von 4,5 Mio. Franken realisiert werden. Die Effizienzgewinne in den Direktionen sind dabei nicht einberechnet. Da das Projekt bei den Direktionen anfänglich auf Widerstand stiess, wurde es auf freiwilliger Basis umgesetzt. Mit Ausnahme der Direktion der Justiz und des Innern nehmen in der Zwischenzeit alle Direktionen diese Dienstleistung in Anspruch.

Die Finanzverwaltung beschäftigt insgesamt 57 Mitarbeitende mit 4'960 Stellenprozenten. In den letzten drei Jahren betrug die Fluktuation jährlich rund 5%. 17 Personen arbeiten in einem Teilzeitpensum, wovon sechs dieser Mitarbeitenden der Lohnklasse 19 oder höher angehören. Der Frauenanteil bei den Mitarbeitenden ohne Führungsfunkti-

on beträgt 60%. Mitarbeiterinnen mit Führungsfunktion sind lediglich in der Teamleitung des Buchungszentrums beschäftigt. Bis vor kurzem bekundete die Finanzverwaltung Mühe, Frauen für qualifizierte Stellen, beispielsweise wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, zu finden. Heute ist gemäss Finanzverwaltung aber ein Trendwechsel feststellbar. Die letzte Erhebung der Mitarbeitendenzufriedenheit wurde 2003 durchgeführt.

Grundlagen für die Festlegung des Budgets und den Ablauf des Budgetprozesses

Die Budgetfestlegung und der Ablauf der entsprechenden Prozesse sind in folgenden Rechtsgrundlagen geregelt: Kantonsverfassung (LS 101), Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (LS 611), Finanzcontrollingverordnung (LS 611.2), Organisationsgesetz des Regierungsrates (LS 172.1), Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (LS 172.11) sowie jährliche Weisungen zu KEF und Budget.

Jeweils im Oktober oder November legt der Regierungsrat auf Antrag der Finanzdirektion die Terminplanung für den Budgetprozess für das kommende Jahr fest.

Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen Finanzdirektion und übrigen Direktionen im Rahmen des Budgetprozesses

Die Finanzdirektion hat gegenüber den anderen Direktionen keine inhaltlichen Weisungsbefugnisse. Sie ist eine unter sieben gleichgestellten Direktionen. Hingegen hat sie den Budgetprozess zu koordinieren und dem Regierungsrat entsprechende Anträge zu stellen. Der Regierungsrat kann die Finanzdirektion im Einzelfall zu Aufträgen gegenüber den Direktionen ermächtigen. Im Budgetprozess setzt die Finanzdirektion keine eigenen Prüfungsschwerpunkte. Sie beantragt dem Regierungsrat lediglich, über welche Punkte die Direktionen zu berichten haben.

Der Budgetprozess beginnt mit dem Antrag der Finanzdirektion zur Festlegung der Richtlinien für Budget und KEF. Der Regierungsrat beschliesst darüber im März. Darauf basierend erarbeiten die Direktionen bis Mitte Mai ein erstes Mal Budget und KEF. Die zentralen Controllerdienste prüfen, ob die Vorgaben für ihren Zuständigkeitsbereich eingehalten wurden. Zentrale Controllingdienste des Regierungsrates sind dabei folgende Stellen: die Staatskanzlei des Regierungsrates für Allgemeines, die Finanzverwaltung für die Staatsfinanzen, das Immobilienamt für die Liegenschaften des Finanz- und Verwaltungsvermögens, das Personalamt für das Personalwesen, das kantonales IT-Team für die Informatik sowie die Koordinationsstelle Umweltschutz, die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen und die Fachstelle für Integrationsfragen.

Nach dieser Überprüfung beschliesst der Regierungsrat bei Bedarf auf Antrag der Finanzdirektion die entsprechende Überarbeitung von Budget und KEF. Bis Mitte Juli hat der Regierungsrat über die materiellen Festlegungen von Budget und KEF zu beschliessen. Während des Budgetprozesses müssen die Direktionen gestützt auf die Zwischenentscheide des Regierungsrates ihre Unterlagen jeweils aktualisieren. Danach hat die Finanzverwaltung diese zu konsolidieren. Mitte September erfolgt der Regierungsratsbeschluss zur Festlegung von KEF und Budgetentwurf zuhanden des Kantonsrates. Anfang November beschliesst der Regierungsrat die Nachträge zum Budgetentwurf (November-Brief). Mitte Dezember legt der Kantonsrat das Budget fest. Im Rahmen dieser Debatte kann der Kantonsrat Änderungen bei den Budgetkrediten der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung und bei den Leistungsindikatoren mit und ohne Zielwerte sowie an Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren vornehmen. Nach Abschluss der Budgetdebatte setzt die Finanzverwaltung im Januar die vom Kantonsrat beschlossenen Änderungen in Zusammenarbeit mit den Direktionen kontenmässig um. Die effektive Umsetzung ist danach Sache der Direktionen.

Über den Verlauf des Budgetprozesses innerhalb des Regierungsrates und der Verwaltung wird gemäss langjähriger Praxis weder der Kantonsrat noch die Öffentlichkeit

orientiert. Eine solche findet erst statt, nachdem der Regierungsrat Mitte September das Budget zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat.

Ablauf bei einem Sanierungsprogramm

Erachtet der Regierungsrat Sanierungsmassnahmen als notwendig, legt er nach einem entsprechenden Beschluss in der Regel als Erstes fest, in welcher Höhe Einsparungen erfolgen sollen. Dem geht eine kontroverse Diskussion innerhalb der Regierung voraus. Nach dem Grundsatzbeschluss folgt eine Modelldiskussion über die Art und Weise der Einsparungen. Soll über alle Direktionen linear gekürzt werden oder haben einzelne Direktionen grössere Beiträge zu leisten, werden die Aufwandsteigerung und die Saldoentwicklung in den Entscheidungsprozess miteinbezogen etc.? Diese intensive Phase endet mit der Festlegung der einzelnen Direktionsbeiträge zu den Gesamteinsparungen. Anschliessend haben die Direktionen basierend auf diesen Vorgaben dem Regierungsrat Anträge vorzulegen, mit welchen Massnahmen die Einsparungen realisiert werden sollen. Ein Regierungsratsbeschluss legt das Sanierungspaket definitiv fest.

Steuerprognosen

Bei der Erstellung des Budgets sowie bei der Prüfung allfälliger Sanierungsmassnahmen sind die Steuererträge als Schlüsselgrösse von Bedeutung. Wie die Erfahrungen zeigen, ist diese Grösse schwierig prognostizierbar. Die damit verbundenen Unsicherheiten können auch durch den Beizug externer Fachpersonen oder der Prognosen von Seco, Konjunkturforschungsstellen etc. nicht ausgeräumt werden. Aus zeitlichen Gründen werden die Steuerprognosen der Gemeinden in die Überlegungen der Finanzdirektion nicht einbezogen. Verändern sich beispielsweise im Rahmen eines Sanierungsprogrammes die ursprünglichen Prognosen, müssen unter Umständen bereits gefällte Beschlüsse angepasst werden.

Zuständig für die Steuerprognosen ist das kantonale Steueramt. Grundsätzlich waren diese Prognosen in den letzten Jahren relativ präzise, mit Ausnahme des Jahres 2010 (2009 wich der Steuerertrag nur minimal von der Prognose ab). Weder die Ökonomen noch die Politik konnten in diesen Jahren die konjunkturellen Wendepunkte richtig voraussagen.

Elemente, die den Budgetprozess erschweren

Gemäss Finanzverwaltung sind die Steuereinnahmen als Schlüsselgrösse im Budgetprozess schwer prognostizierbar und mit zu grossem Gewicht auf dem Budgetjahr. Die Investitionsausgaben werden von den Direktionen erfahrungsgemäss zu hoch beziffert. Zwischen den Fachdirektionen und der Finanzdirektion besteht logischerweise eine Informationsasymmetrie. Die Finanzdirektion kann nicht in der Lage sein, sich das Fachwissen der Fachdirektionen selber anzueignen. Dadurch ist es für die Finanzdirektion schwierig (generelles Problem), einzelne Budgets – beispielsweise des Universitätsspitals – innert kürzester Zeit zu beurteilen. Zudem erschweren die Interessengegensätze zwischen Regierungsrat und Direktionen den Budgetprozess.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die Zentralisation im operativen Rechnungswesen. Die mit dem damaligen Projekt verbundenen Ziele – finanzielle Einsparungen und Effizienzsteigerungen – wurden gemäss den bisherigen Erfahrungen erreicht. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass heute alle Direktionen, mit Ausnahme der Direktion der Justiz und des Innern, von dieser zentralen Dienstleistung Gebrauch machen. Falls die Direktion der Justiz und des Innern nicht Datensicherheits-

gründe für ihr Abseitsstehen geltend macht, empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dieser Direktion, die Zusammenarbeit mit dem Buchungszentrum ernsthaft zu prüfen. Sie wird sich in der neuen Legislatur dazu orientieren lassen. Sie könnte sich zudem vorstellen, dass der Regierungsrat künftig die Direktionen bei der Umsetzung ähnlicher Projekte zur Mitwirkung verpflichtet und es ihnen nicht lediglich freistellt, wie dies vorliegend der Fall war.

Die Geschäftsprüfungskommission ist sich zwar bewusst, dass der Budgetprozess in den Gemeinden und im Kanton zu unterschiedlichen Jahreszeiten abläuft. In der Regel beginnen die Gemeinden damit später als der Kanton. Trotzdem erachtet es die Geschäftsprüfungskommission als sinnvoll, die Gemeinden hinsichtlich der erwarteten Steuereinnahmen bereits vorher anzufragen und ihre Antworten in die kantonalen Steuerprognosen miteinzubeziehen. Viele Gemeinden sind in der Lage, vor dem eigentlichen Budgetprozess zu diesen Fragen basierend auf ihren mehrjährigen Finanzplanungen Angaben zu liefern.

Die Geschäftsprüfungskommission fragt sich, ob das bisherige Budget in Zeiten sich rasch wandelnder Wirtschaftslagen noch das geeignete Instrument ist, um den Finanzhaushalt zu regeln und insbesondere die Einnahmen festzulegen. Allenfalls gibt es geeignetere Instrumente, um rascher auf die veränderte Konjunkturlage zu reagieren. Die Geschäftsprüfungskommission regt an, dass der Regierungsrat alternative Instrumentarien prüft und Änderung in den entsprechenden Rechtsgrundlagen in Erwägung zieht.

4.2 Subkommission „Personalmanagement/ IT in der kantonalen Verwaltung“

Die Subkommission „Personalmanagement / IT in der kantonalen Verwaltung“ befasste sich im Berichtsjahr mit den nachfolgenden Themen und erstattete dazu der Geschäftsprüfungskommission Bericht:

Abraxas Informatik AG

Im September 2008 liess sich die Subkommission über die Eigentümerstrategie des Regierungsrates zur Abraxas Informatik AG informieren. Im Dezember 2009 berichteten die Finanzdirektorin und einer der beiden Vertreter des Kantons Zürich im Verwaltungsrat der Abraxas Informatik AG über den aktuellen Umsetzungsstand der Strategie und über die nächsten Umsetzungsschritte. Nachdem die Subkommission Ende September 2010 erneut nachfragte, musste sie den Antworten der Finanzdirektion vom 4. November 2010 entnehmen, dass die Umsetzung nur zögerlich vorankam und die ursprüngliche Planung nicht eingehalten werden konnte. Die Subkommission wird dieses Geschäft anlässlich der nächsten Sitzung mit Regierungsrätin Ursula Gut-Winterberger traktandieren und sich mündlich über den aktuellen Stand orientieren lassen.

IT-Strategie des Regierungsrates

Mit Bericht vom 9. Juli 2009 bzw. 20. August 2009 orientierten die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat über ihre Abklärungen zu IT in der kantonalen Verwaltung und zur IT-Strategie des Regierungsrates. Die Umsetzung der Informatikstrategie wird seither von der Geschäftsprüfungskommission begleitet, wobei die Finanzkommission regelmässig zu orientieren ist.

Im Berichtsjahr stellte die Subkommission wiederum Fragen zur Strategieumsetzung, welche die Finanzdirektion mit Schreiben vom 4. November 2010 beantwortete. Gemäss Finanzdirektion befindet sich das Projekt Umsetzungseinheit 1 auf gutem Weg.

Es beinhaltet die Teilprojekte „Verankerung der Informatik-Führungsprozesse in den Direktionen und der Staatskanzlei“, „Projektportfoliomanagement“, „Informatikcontrolling“ und „Standards und Architektur“. Der vorgesehene Endtermin für die Umsetzungseinheit 1 vom 30. Juni 2011 könne eingehalten werden.

Die Antworten der Finanzdirektion zum Stand der Umsetzungseinheit 1 und deren Teilprojekte vermochten die Subkommission noch nicht vom positiven Projektverlauf zu überzeugen. Gegenwärtig befindet sich diese Umsetzungseinheit vorwiegend auf einer theoretischen Ebene bzw. in einer vorbereitenden Phase. So werden hauptsächlich Prozesse, Instrumente und Werkzeuge für die eigentliche Umsetzung der kantonalen IT-Strategie erarbeitet. Das gilt insbesondere für das Teilprojekt „Verankerung der Informatik-Führungsprozesse in den Direktionen und der Staatskanzlei“.

Aus Sicht der Subkommission liegt gegenwärtig der Tatbeweis, die direktionsübergreifende IT-Strategie der kantonalen Verwaltung zu akzeptieren und motiviert an der Umsetzung mitzuarbeiten, erst von der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Volkswirtschaftsdirektion vor. Gemäss Finanzdirektion sind jedoch die Termine der Umsetzungseinheit 1 eingehalten worden und im Jahr 2011 verschiedene Meilensteine terminiert. So müssen Ende des zweiten Quartals sämtliche Direktionsstrategien vorliegen – nachdem der Regierungsrat die IT-Strategie bereits im Dezember 2008 genehmigt hatte – und verschiedene Prozesse und Instrumente sollen nach der Erarbeitungsphase erstmals angewendet werden. Aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit der direktionsübergreifenden Entwicklung im kantonalen IT-Bereich wird die Subkommission den weiteren Projektverlauf zur Umsetzung der kantonalen IT-Strategie im Jahr 2011 aufmerksam mitverfolgen und sich von der Finanzdirektion Bericht erstatten lassen. Dabei wird vor allem die Mitwirkung der Direktionen bzw. deren Bereitschaft zur Mitwirkung im Fokus stehen.

Wie bereits früher darauf hingewiesen, ist es für die Subkommission nach wie vor unverständlich, dass die Erarbeitung aller Direktionsstrategien derart viel Zeit in Anspruch nimmt. Aus Sicht der Subkommission ist das Vorliegen einer Strategie notwendig, bevor die Umsetzung darauf basierender Projekte angegangen werden kann. Das scheint bei den Direktionsstrategien jedoch nicht der Fall zu sein. Dass eine frühere Erarbeitung möglich gewesen wäre, zeigte die Direktion der Justiz und des Innern mit ihrer IT-Strategie vom 28. Juli 2009.

Personalmanagement-Strategie

Die Subkommission liess sich bereits früher über die Personalmanagement-Strategie des Regierungsrates und über die geplante Umsetzung orientieren. Auch diese Strategie ist direktionsübergreifend. Für deren Umsetzung hat der Regierungsrat die Mitwirkung der Direktionen sicherzustellen. Die Subkommission plant für die nächste Legislatur, diese Strategie und insbesondere die Umsetzung vertiefter zu betrachten. So will sie sich mit den ersten Erfahrungen mit PULS-ZH, dem neuen Personalmanagement- und Lohnadministrationssystem, befassen. Zudem plant die Subkommission, die Thematik „Zusammenarbeit, Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen dem kantonalen Personalamt und den Direktionen“ vertiefter zu betrachten.

5. Volkswirtschaftsdirektion:

5.1 Themenschwerpunkt „Zürcher Verkehrsverbund ZVV“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des ZVV

Der ZVV ist eine unselbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts. Er ist eine der Volkswirtschaftsdirektion administrativ angegliederte Einheit. Oberstes Füh-

rungsorgan ist der neunköpfige Verkehrsrat. Er ist ein politisch zusammengesetztes Gremium und besteht aus zwei Vertretungen des Kantons, drei Vertretungen der Gemeinden sowie je einer Vertretung der Städte Zürich und Winterthur, des Bundes und der SBB. Der Regierungsrat übt die Aufsicht über den Verkehrsrat aus. Der Kantonsrat legt jeweils die Grundsätze über die Entwicklung des Angebots und der Tarife fest und beschliesst dazu einen entsprechenden Rahmenkredit. Die 171 Gemeinden des Kantons Zürich wirken im Rahmen der Fahrplanverfahren mit und werden bei der Festlegung der Tarife angehört.

Die dem Verkehrsrat nachgeordnete ZVV-Direktion besteht aus einem Stab und den Abteilungen Strategisches Marketing, Verkehrsplanung und Finanzen. Zu den Aufgaben des ZVV gehören die Festlegung des Verkehrsangebotes und der Tarife, die Finanzierung der Verkehrsunternehmen, die verbundweite Vermarktung der ZVV-Leistungen, die Refinanzierung des Systems bei Bund, Kanton und Gemeinden sowie die Planung und Finanzierung von Infrastrukturausbauten. Zum ZVV gehören acht marktverantwortliche Verkehrsunternehmen. Diese sind zuständig für die Angebotsplanung, das taktische Marketing und die Produktion. Die Dienstleistungen werden schliesslich von insgesamt 43 Verkehrsunternehmen erbracht.

Mitarbeitende des ZVV

In der ZVV-Direktion arbeiten 31 Mitarbeitende, ein Lernender sowie eine Praktikantin. Diese Stellen verteilen sich auf acht Frauen und 25 Männer. In den letzten drei Jahren erfolgten durchschnittlich drei Abgänge pro Jahr. Der ZVV beschäftigt elf Mitarbeitende – drei Frauen und acht Männer – mit reduziertem Beschäftigungsgrad, wobei sich diese Teilzeitarbeit über alle Hierarchiestufen verteilt. Im oberen Kader sind eine Frau und fünf Männer beschäftigt. Die Mitarbeitendenzufriedenheit wurde 2006 durch einen externen Berater im Rahmen persönlicher Einzelgespräche erhoben. Zusätzlich finden jährliche Mitarbeitendengespräche statt. Die Mitarbeitendenzufriedenheit wird mit gut bis sehr gut bezeichnet. Im Übrigen fördert der ZVV eine offene Gesprächskultur.

Verbundangebote und Angebotsentwicklung

Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr und die Angebotsverordnung regeln das Verbundangebot des ZVV. Dieses wird alle zwei Jahre im Rahmen des Fahrplanverfahrens überprüft. Dabei werden den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen Vorgaben gemacht, die auf Analysen des ZVV und dieser Unternehmen basieren. In zeitlich grösseren Abständen werden sämtliche Verkehrslinien hinsichtlich Kostendeckungsgrad, Funktion, Nachfrage und weiterer Kriterien überprüft. Mit Hilfe des Geografischen Informationssystems werden Erschliessungslücken und Erschliessungsgrad analysiert. Jährlich werden zudem die Linienerefolgsrechnungen kontrolliert.

Bei allfälligen Angebotsänderungen – Ausbau oder Abbau des Angebots – wird folgende Prioritätensetzung im Fahrplanverfahren aufgrund der ZVV-Strategie beachtet: Fertigstellung der Infrastruktur, Kapazitätsengpässe, Betriebsstabilität/Anschlüsse sowie hoher Kundennutzen.

Gemäss § 20 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr sind Transportunternehmen und Gemeinden berechtigt, über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien, Linienergänzungen oder -verdichtungen einzuführen. Gemäss internen Richtlinien des ZVV können solche zusätzlichen Angebote ins Verbundangebot übernommen werden, sofern sie einen Kostendeckungsgrad von 30% oder zehn Einsteiger pro Kurs aufweisen. Zudem müssen beim ZVV die finanziellen Mittel vorhanden sein. Ein Antrag auf Übernahme kann frühestens nach einer zweijährigen Laufzeit gestellt werden. Nach der Übernahme wird das Angebot zum regulären Verbundangebot und damit vollständig vom ZVV finanziert. Im Rahmen des Fahrplanverfahrens 2011 konnten aufgrund der be-

schränkten finanziellen Mittel keine solchen Angebote übernommen werden. Im Übrigen gelten für alle „§ 20-Angebote“ die gleichen Übernahmekriterien.

Das Nachtnetz hat sich seit seiner Einführung im Jahr 2002 stetig entwickelt. 2003 übernahm der ZVV dieses Angebot. Benutzten 2002 noch 1'500 Fahrgäste pro Nacht das Angebot, so waren es 2009 bereits 12'199 Personen pro Nacht. 2009 wurden 1'330'000 Fahrgäste mit dem Nachtnetz befördert. Die durchschnittliche Sitzplatzauslastung betrug 66%, die Spitzenauslastung hinsichtlich Sitzplätze 118%. Das Nachtnetzangebot ist auf den Freizeitverkehr ausgerichtet. Es wird nach den Grundsätzen der Nachtnetzvision weiterentwickelt.

Gemäss Sicherheitskonzept, das ab Fahrplan 2011 gilt, werden alle Züge von einem Sicherheitsdienst begleitet. Zusätzlich werden Mitarbeitende der Transportpolizei auf Zügen und Bahnhöfen eingesetzt und es erfolgen Schwerpunktkontrollen. In den Nachtnetzbussen erfolgt eine Ticketkontrolle beim Einstieg. Hier ist der Einsatz des Sicherheitsdienstes lageabhängig. In Zusammenarbeit mit der SBB wird ein Monitoring erarbeitet. Ab 2011 werden sämtliche S-Bahnen sowie teilweise auch die Bahnhöfe und kritische Haltestellen videoüberwacht. Mit dieser Massnahme soll das Sicherheitsgefühl verbessert und dem Vandalismus entgegengewirkt werden.

Die Kosten für das Nachtnetz betragen 2009 8,5 Mio. Franken, die Einnahmen 10,9 Mio. Franken. Die volle Kostendeckung konnte in den Jahren 2004 bis 2009 jeweils erreicht werden. Der Nachzuschlag beträgt pro Person Fr. 5. Gemäss einer Umfrage liegt die Zahlungsbereitschaft der Benutzenden bei 90%. Die Zürcher Kantonalbank übernimmt mit der ZKB-Nightcard für die Inhabenden der Jugend- und Studentenkonto diesen Betrag. Die Nightcard wird jedoch wegen Missbräuchen durch eine Handylösung abgelöst werden müssen.

Nachfrageentwicklung und Kundenzufriedenheit

Das 1996 entwickelte System „Messung Service Qualität MSQ“ zur Erhebung der Kundenzufriedenheit wird auch heute noch in den Grundzügen angewendet. Dieses Instrument gibt den Transportunternehmen konkrete Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten. MSQ dient der Transparenz und ermöglicht ein Benchmarking zwischen den Verkehrsunternehmen im ZVV. Das System wird auch von anderen Transportunternehmen angewendet. Dank dem Copyright können so die Entwicklungskosten refinanziert werden.

Im Rahmen einer Erhebung erfolgt eine Fahrgastbefragung. Dabei werden in den Fahrzeugen 8'500 Fragebogen ausgefüllt. Seit 2000 erfolgt eine solche Befragung alle zwei Jahre. Die Fragen beziehen sich auf 16 Qualitäts-Dimensionen wie beispielsweise Pünktlichkeit, Fahrkomfort, Fahrgastinformation, Sicherheitsgefühl, Sauberkeit, Fahrpersonal. Die Resultate der Befragung werden bis auf die Unternehmens-Ebene ausgewertet. Die Kundengesamtzufriedenheit ist von 73% im Jahr 2000 auf 76% im Jahr 2010 leicht gestiegen. Der ZVV folgert daraus, dass die Qualität des ZVV trotz härter werdendem Umfeld gehalten bzw. sogar leicht gesteigert werden konnte.

Zur Sicherung der Kundenzufriedenheit soll der MSQ weiterentwickelt werden. Im Zentrum stehen dabei die Zuverlässigkeit, die Sauberkeit, die Sicherheit, das Fahrpersonal sowie die Information im Störfall.

Für den Fahrradtransport sowie den Kinderwagentransport wurde die Kundenzufriedenheit bis 2002 erhoben. Seither wird darauf verzichtet, weil die Stichprobengrösse für zuverlässige Aussagen zu klein ist. Dazu kommt, dass der ZVV keine Beförderungspflicht für Fahrräder hat. Für eine entsprechende Änderung des Transportauftrages ist der Handlungsspielraum beschränkt, da eine gesamtschweizerische Regelung besteht. Eine Angebotsverbesserung für den Fahrradtransport und den Kinderwagentransport wird jedoch die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes sowie Trends im Fahrzeug-

layout bringen. Zu nennen sind beispielsweise grössere „Drängelzonen“ in den Verkehrsmitteln, vermehrte Niederflurfahrzeuge oder stufenfreie Perronzugänge bzw. hohe Perronkanten. Der ZVV weist aber hinsichtlich des Fahrradtransportes darauf hin, dass sein Kerngeschäft der Pendlerverkehr ist, worauf das System denn auch ausgerichtet ist.

Im Rahmen der Umsetzung des Behindertenkonzeptes haben bis 2014 Infrastrukturanpassungen zu erfolgen. Dabei sollen Synergien mit ordentlichen Erneuerungen genutzt werden. Grundsätzlich ist die Umsetzung auf Kurs, wobei es weiterhin Schwierigkeiten bei wichtigen SBB-Bahnhöfen gibt. Hinsichtlich des Rollmaterials wird der Zielzustand 2015 erreicht sein. Die S-Bahnen werden flächendeckend niederflurig verkehren. Bei den Tramlinien wird ab Dezember 2010 jeder zweite Kurs niederflurig bedient. Drei Tramlinien sind ab diesem Zeitpunkt vollständig niederflurig. Die Fahrzeugflotte der Trolleybusse wird bis 2013 flächendeckend mit Niederflurbussen erneuert sein.

Dank den Projekten Leitsystem und S-POS (Self-Service Points of Sale) werden die Kommunikation und der Ticketbezug bis 2012 behindertengerecht sein. Seit 2004 informiert der ZVV zudem für den ganzen Verbund über das nutzbare Niederflurangebot. Die entsprechende Broschüre wird jährlich aktualisiert. Ab Dezember 2010 enthält der ZVV-Online-Fahrplan Hinweise auf niederflurige Busse und Trams.

Mittelfristige finanzielle Herausforderungen des öffentlichen Verkehrs

Im Bereich Verkehrsbetrieb plant der Bund nominelle Ausgabenerhöhungen von 2% pro Jahr. Das Wachstum im öffentlichen Personenverkehr in den Agglomerationskantonen ist demgegenüber bedeutend stärker. Es ist davon auszugehen, dass die Finanzierungsanteile des Bundes am Regionalverkehr gegenüber dem Istzustand abnehmen werden, da die Kantone immer mehr Angebote ohne Bundesbeteiligung finanzieren müssen. Zudem üben die Bahnunternehmen Druck aus, um eine Eigenkapitalverzinsung einzufordern. Die Kosten würden dadurch zusätzlich erhöht. Weiter hat das neue Trassenpreissystem ebenfalls Auswirkungen auf die Kostensituation.

Im Bereich Infrastruktur wird beim Substanzerhalt und Unterhalt der Schieneninfrastruktur gesamtschweizerisch von einer Unterfinanzierung von aktuell 700 Mio. Franken pro Jahr ausgegangen. Berücksichtigt man dabei auch die Neat und die ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) erhöht sich dieser Betrag auf 1,1 Mrd. Franken pro Jahr. Im Rahmen der Bahnreform 2 für die SBB und die konzessionierten Transportunternehmen soll die Infrastrukturfinanzierung neu geregelt werden. Darin enthalten ist das bereits erwähnte Trassenpreissystem. Es ist anzunehmen, dass sich aus dieser Reform eine verstärkte Nutzerfinanzierung ergeben wird. Die Kantone müssen demnach mit nicht quantifizierbaren Mehrbelastungen rechnen.

Gemäss ZVV ist der öffentliche Personenverkehr im Kanton Zürich mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen und insbesondere mit der Strategiefestsetzung plan- und führbar. Durch die aufgezeigten finanziellen Unsicherheiten seitens des Bundes wird diese Plan- und Führbarkeit jedoch gefährdet.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die halbtägige Veranstaltung in den Räumlichkeiten des ZVV gab der GPK einen beeindruckenden Einblick in den öffentlichen Personenverkehr im Kanton Zürich. Bedeutung und Wichtigkeit des ZVV für die Bevölkerung und die Wirtschaft im Kanton Zürich wurden nachvollziehbar dargestellt. Der ZVV geht, so weit möglich, auf neue oder sich verändernde Bedürfnisse und Trends ein, beispielsweise mit dem Nachtnetzangebot.

Mit den Strategieberichten besteht ein Instrument, das die künftige Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs sowohl in finanzieller Hinsicht als auch hinsichtlich des Angebots sicherstellt. Wie aufgezeigt wurde, kann die finanzielle Beteiligung des Bundes in den nächsten Jahren diese gute Ausgangslage gefährden. Sowohl Regierungsrat und

Volkswirtschaftsdirektion als auch die zuständige Sachkommission des Kantonsrates haben die weitere Entwicklung sorgfältig zu verfolgen und rechtzeitig Massnahmen einzuleiten. Der Regierungsrat sollte wo immer möglich auf die Entscheidungsprozesse des Bundes Einfluss nehmen.

5.2 Subkommission „Amt für Wirtschaft und Arbeit“

Am 16. Februar 2007 reichte eine Mitarbeiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) ihre fristlose Kündigung ein. Sie begründete diesen Schritt mit Gefälligkeiten der Amtsleitung im Zusammenhang mit der Erteilung von Arbeitsbewilligungen. Gegen die Austrittsverfügung der Volkswirtschaftsdirektion, die von der Unrechtmässigkeit der fristlosen Kündigung ausging, erhob die Mitarbeiterin am 4. April 2007 Rekurs beim Regierungsrat. Am 4. Juni 2009 reichte sie in dieser Sache zudem beim Regierungsrat eine Aufsichtsbeschwerde ein. Zu diesem Zeitpunkt war der bereits erwähnte Rekurs noch nicht entschieden. Die Mitarbeiterin liess der Geschäftsprüfungskommission gleichzeitig die Aufsichtsbeschwerde samt Beilagen in Kopie zukommen. Zu prüfen war somit zum einen der personalrechtliche Fall der Kündigung durch eine Mitarbeitende des Amtes, zum anderen das verwaltungsrechtliche Verfahren für Arbeitsbewilligungen generell.

Da es sich um ein hängiges Verfahren handelte, nahm die Geschäftsprüfungskommission diese Beschwerde zu jenem Zeitpunkt lediglich zur Kenntnis. Sie beschloss jedoch, an ihrer bereits geplanten Informationsveranstaltung im Dezember 2009 zum Schwerpunktthema „AWA“ Fragen zur Abteilung Arbeitsbewilligungen zu stellen. Am 19. August 2009 lehnte der Regierungsrat die Aufsichtsbeschwerde vom 4. Juni 2009 ab und trat gleichzeitig auf den Rekurs vom 4. April 2007 nicht ein. Gegen diesen Nichteintretensentscheid reichte die ehemalige Mitarbeiterin am 28. September 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein.

Nach der erwähnten Veranstaltung der Geschäftsprüfungskommission zum AWA vom 3. Dezember 2009 wurde eine Subkommission beauftragt, die Aufsichtsbeschwerde, welche die Mitarbeiterin der Geschäftsprüfungskommission zugestellt hatte, näher zu prüfen und der Geschäftsprüfungskommission Bericht zu erstatten. Diese Berichterstattung erfolgte am 28. Januar 2010. Bei verschiedenen Vorbringen, die mit der Aufsichtsbeschwerde geltend gemacht wurden, kam die Subkommission zum Schluss, dass sie nicht einfach von der Hand zu weisen wären und zumindest nach weiteren Abklärungen seitens der Geschäftsprüfungskommission verlangten. Die Subkommission schlug insbesondere Abklärungen vor hinsichtlich der Praxis und Abläufe beim Arbeitsbewilligungsverfahren, der Bedeutung von Wiedererwägungsgesuchen in solchen Verfahren, der Hilfestellung des Amtes in Einzelfällen sowie der Praxis bei der Weiterleitung des Verdachtes hinsichtlich Schwarzarbeit. Hingegen stellte die Subkommission nicht die Vermittlungsbemühungen der damaligen Volkswirtschaftsdirektorin beim Bundesamt für Migration hinsichtlich der Erteilung einer Arbeitsbewilligung in Frage.

Am 10. Februar 2010 veröffentlichte das Verwaltungsgericht seinen Entscheid vom 27. Januar 2010 betr. Rechtmässigkeit der fristlosen Kündigung der Mitarbeiterin. Darin stellte es unter anderem fest, die fristlose Auflösung des Dienstverhältnisses durch die Mitarbeiterin sei gerechtfertigt gewesen, da das Vorgehen des Arbeitgebers geeignet war, das gegenseitige Vertrauen, welches Grundlage eines Arbeitsverhältnisses bildete, zu zerstören. Mit diesem Entscheid wurde die vorläufige Beurteilung der Subkommission mit Bezug auf die Kündigung bestätigt. Nachdem die Volkswirtschaftsdirektion den Entscheid des Verwaltungsgerichts ans Bundesgericht weitergezogen hatte, bestätigte dieses am 19. August 2010 den Entscheid, wonach die fristlose Kündigung gerechtfertigt war.

Im Rahmen ihrer weiteren Abklärungen nahm die Subkommission im Juni 2010 bei der Volkswirtschaftsdirektion Einsicht in die vollständigen Akten des Aufsichtsbeschwerdeverfahrens. Zudem erkundigte sich die Geschäftsprüfungskommission beim Regierungsrat nach den Gründen für das mehr als zwei Jahre dauernde Rekursverfahren. In seiner Antwort stellte der Regierungsrat fest, dass dieses Verfahren auch aus seiner Sicht deutlich zu lang gedauert hatte. Unter anderem sei der Erledigung nicht die nötige Beachtung geschenkt worden. Ende September 2010 traf sich schliesslich die Subkommission mit dem Volkswirtschaftsdirektor und dem Amtschef des AWA, um Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zu besprechen.

Der personalrechtliche Teil des Falles ist mit dem Entscheid des Bundesgerichts erledigt. Die Geschäftsprüfungskommission stimmt dessen Erwägungen und insbesondere denjenigen des Verwaltungsgerichts zu. Es deutet jedoch nichts darauf hin, dass es im Bereich der Arbeitsbewilligungen generell zu Unregelmässigkeiten gekommen ist, weshalb von einem Einzelfall auszugehen ist. Deshalb besteht für die Geschäftsprüfungskommission mit Bezug auf das AWA kein weiterer Klärungsbedarf. Hingegen will sie die Thematik „Personalführung in besonderen Situationen/Rolle des kantonalen Personalamtes“ näher betrachten. Sie plant dazu eine Besprechung mit dem Chef des Personalamtes. Dabei ist der Frage nachzugehen, wie das Personalamt die Direktionen in heiklen Personalgeschäften unterstützen kann, damit solche Fälle mit der notwendigen Sensibilität bearbeitet werden.

6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Psychiatrie inkl. Kinder- und Jugendpsychiatrie“

Einleitung

Psychiatrische Krankheiten und psychische Beschwerden sind im Kanton Zürich wie auch in der übrigen Deutschschweiz häufig. Jede zweite Person ist im Laufe ihres Lebens von psychischen Problemen betroffen, welche das Ausmass einer psychischen Krankheit erreichen. Deshalb ist der Gesundheitsdirektion die psychiatrische Versorgung ein wichtiges Anliegen. Psychische Krankheiten sind schwer objektivierbar und die Erkrankten sind oft ausgegrenzt.

Grundlage für die Versorgung bildet das Zürcher Psychiatriekonzept. Dabei gilt der Grundsatz „ambulant vor teilstationär vor stationär“. Mit einer regionalen und sektoriellen Versorgungsstrategie will man insbesondere die Gemeindenähe fördern. Zudem sind die Angebote der psychiatrischen Versorgung mit denjenigen der somatisch-medizinischen und psychosozialen vernetzt. Für die psychiatrische Versorgung stehen im Kanton vier Stammkliniken und zehn Spezialkliniken mit stationären, teilstationären und ambulanten Angeboten zur Verfügung. Im Jahr 2009 wurden in diesen Institutionen rund 12'000 Patientinnen und Patienten mit insgesamt 535'000 Pflagetagen betreut. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug 37 Tage.

I. Psychiatrische Universitätsklinik Zürich

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Psychiatrischen Universitätsklinik

Die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK) erbringt einerseits im Auftrag der Gesundheitsdirektion die psychiatrische Grundversorgung für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt und Region Zürich sowie die hochspezialisierte Versorgung für den Kanton. Andererseits übernimmt sie für die Universität Zürich Aufgaben innerhalb der universitären Lehre und Forschung, sowie in der Aus-, Fort- und Weiterbildung im Fachgebiet Psychiatrie. Die Verordnung über die Führungsstruktur der PUK vom 21. Septem-

ber 2005 sowie die Geschäftsordnung vom 26. Oktober 2005 regeln die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Organe.

Die PUK beschäftigte per 31. Dezember 2010 insgesamt 1'108 Mitarbeitende bzw. verfügte über 813 Vollzeitstellen. 62% aller Mitarbeitenden sind Frauen. Ihr Anteil im unteren Kader beträgt 56%, im mittleren und oberen Kader 24%. Die Geschäftsleitung der PUK ist sich hier bewusst, dass gerade im mittleren und oberen Kader Entwicklungspotenzial besteht, das sie aktiv angeht. 63% der Mitarbeitenden arbeiten in einem Teilzeitpensum. Teilzeitarbeit ist auch bei qualifizierten Stellen möglich. Über die letzten drei Jahre betrug die Mitarbeitendenfluktuation rund 9%, was im Vergleich mit anderen Gesundheitsinstitutionen im Durchschnitt liegt. Die Mitarbeitendenzufriedenheit wurde in den Jahren 2006 und 2008 mit einem standardisierten Fragebogen einer externen Firma erhoben und einem Benchmarking mit den Psychiatrischen Universitätskliniken Basel, Bern und Luzern unterzogen. Beide Auswertungen wurden in der Geschäftsleitung der PUK behandelt und Verbesserungsmaßnahmen eingeleitet.

Grundversorgungsauftrag, Angebote und Schwerpunkte der Kliniken der PUK

Der Leistungsauftrag der PUK umfasst die Psychiatrie, die Suchtbehandlung, die Psychogeriatric sowie besondere Leistungen und Spezialangebote. In der stationären Grundversorgung verfügt die PUK über 15 Aufnahmestationen, die verschiedene Schwerpunkte aufweisen: beispielsweise Behandlung von manisch und bipolar Erkrankten, Früherkennung und Behandlung von Psychosen, Störungen im Alter etc. Eine eigene Aufnahmestation gibt es für Migrantinnen und Migranten. Für die stationären Spezialangebote – Suchtbehandlung, Angst- und Depressionsbehandlung, Spezialstation für Frauen, Krisenintervention – stehen vier Aufnahmestationen zur Verfügung.

Im Bereich der ambulanten und teilstationären Grundversorgung gibt es zehn Ambulatorien, sieben Tageskliniken sowie Spezialsprechstunden. Spezialangebote in diesem Bereich sind Gastfamilien, Supported Employment sowie die Nachtambulanz. Mit Supported Employment wird versucht, psychisch kranke Menschen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Rund 80% der stationären Patientinnen und Patienten sind ohne Arbeit, weshalb diesem Angebot eine wichtige Bedeutung zukommt.

Bei der Versorgung ihrer Patientinnen und Patienten beachtet die PUK die Maxime „ambulant vor teilstationär vor stationär“. Dabei wird multidimensional, interdisziplinär und individuell gearbeitet. Die Patientinnen und Patienten werden je nach Bedarf intern oder extern betreut und mit den beteiligten Institutionen findet eine Kooperation statt. Mit dem Projekt „Integrierte Versorgung“ soll der Übergang zwischen stationärer und ambulanter Behandlung vereinfacht werden. Mit diesem Modell kann stark auf die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten eingegangen werden. Im Rahmen der Nachbetreuung sollen die Patientinnen und Patienten umfassend auf den Austritt vorbereitet werden. Ein interdisziplinäres Behandlungsteam regelt dazu die Austrittsplanung. Es wird mit den behandelnden Personen und Institutionen zusammengearbeitet und die Angehörigen werden einbezogen.

Zusammenarbeit und Schnittstellen zwischen der PUK und der Universität Zürich

Eine Zusammenarbeit findet statt in den Bereichen Lehre, Forschung und Berichterstattung. Mit dieser Zusammenarbeit soll das Verständnis für psychische Erkrankungen und die Versorgung verbessert sowie die wissenschaftliche Qualifikation verstärkt werden. Verschiedene Forschungsgruppen sind mit diesen Zielen befasst: Impulsprogramm zur nachhaltigen Entwicklung der Psychiatrie, Public Mental Health, klinische und experimentelle Psychopathologie, Verlaufs- und Therapieforschung, psychiatrische Genetik und genetische Epidemiologie etc.

II. Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst des Kantons Zürich

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes

Wie die PUK ist der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst (KJPD) eine unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und somit Teil der kantonalen Verwaltung. Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten sind in der Verordnung über die kantonalen psychiatrischen Kliniken und der Verordnung über die Forschung und Lehre der Universität im Gesundheitsbereich geregelt. Ebenso ist der KJPD eine Universitätsklinik mit einem stationären, teilstationären und ambulanten Angebot. Er ist dezentral organisiert. Dadurch werden eine patientennahe Versorgung und eine regionale Vernetzung ermöglicht. Europaweit gehört der KJPD zu den grösseren Institutionen. Im Forschungsbereich bestehen Kooperationen mit Europa und den USA.

Der KJPD hat im Auftrag der Gesundheitsdirektion die Grundversorgung sowie spezialisierte Angebote sicherzustellen. Im Rahmen des Leistungsauftrages der Universität ist der KJPD für Forschung und Lehre zuständig; beispielsweise für die Ausbildung der Psychologen in der Kinderpathologie. Für die Jugendstaatsanwaltschaft erstellt der KJPD forensische Gutachten, führt Therapien durch und betreut im Gefängnis Limmattal gefangene Jugendliche.

Der KJPD beschäftigt 350 Mitarbeitende, davon 73% in Teilzeit. Teilzeitarbeit ist auch in qualifizierten Berufen und bei Kaderstellen möglich. Der Frauenanteil beträgt sowohl bei der Ärzteschaft als auch in fast allen anderen Bereichen und insbesondere in der Geschäftsleitung mehr als 50%.

Psychiatrische Versorgung von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich

Für den ambulanten Bereich führt der KJPD eine Poliklinik in der Stadt Zürich und acht Regionalstellen, die im ganzen Kanton verteilt sind. Zudem hat er eine Fachstelle Forensik, Forschung und Lehre mit einem Labor an der Universität Irchel. Im Bereich der hochspezialisierten Medizin betreibt der KJPD in Zusammenarbeit mit der PUK ein Magnetresonanztherapie-Zentrum für Bildgebung. Im stationären und teilstationären Bereich bestehen zwei Akutstationen für Jugendliche mit 18 Betten, die Kinderstation Brüschnhalde mit 21 Betten, eine Tagesklinik für Jugendliche mit acht Plätzen sowie eine Tagesklinik für Kinder mit 20 Plätzen. Zudem führt der KJPD Schulen mit einem vollständigen Schulangebot für die Stationen und Tageskliniken.

Im Jahr 2009 verzeichnete der KJPD bei der stationären Behandlung von Kindern und Jugendlichen rund 13'300 Pflage tage, in den Tageskliniken rund 5'500 Aufenthaltstage sowie in der Poliklinik und den Regionalstellen rund 31'000 Konsultationen. Jährlich werden etwa 3'500 Kinder und Jugendliche behandelt. Die Fachstelle Forensik erstellte 2009 82 strafrechtliche und fünf zivilrechtliche Gutachten. Sie führte zudem 36 Therapieabklärungen, 65 Therapien sowie 17 Konsilien durch.

Da im Kanton Zürich in der Kinder- und Jugendpsychiatrie eine Unterversorgung besteht, müssen die Kinder und Jugendlichen zum Teil ausserkantonale behandelt werden. Es kann auch vorkommen, dass Jugendliche für kurze Zeit in die Erwachsenenpsychiatrie eingewiesen werden. Aus diesen Gründen hat das Modell „ambulant vor teilstationär vor stationär“ für den KJPD zentrale Bedeutung. Mit einem stark ausgebauten ambulanten Bereich sollen stationäre Unterbringungen möglichst vermieden werden. Zudem zielt die klinische Ausrichtung auf eine kürzere Aufenthaltsdauer, durchgängige Behandlung und die Sicherstellung eines Notfalldienstes. Für Kinder bis 14 Jahre besteht eine Aufnahme pflicht in Notfällen.

Bei der Behandlung von Kindern und Jugendlichen wird jeweils das ganze Umfeld einbezogen: Eltern, Ärzte, Schulen, Schulpsychologische Dienste, Jugendsekretariate, Vormundschaftsbehörden, Kinderspitäler, Erwachsenenpsychiatrie etc. Zudem arbeitet der KJPD interdisziplinär, da eine Behandlung oftmals Fragestellungen aus verschiedenen Fachbereichen beinhaltet: Medizin, Psychologie, Pflege, Sozialpädagogik, Spezialtherapien, Schule etc. Diese interdisziplinäre Arbeitsweise bedingt, dass neu eintretende Mitarbeitende in der Regel eine Zusatzausbildung benötigen, beispielsweise die Pflegenden im pädagogischen Bereich. Zudem wird darauf geachtet, dass die Teams gut durchmischt sind, so dass ein breites Fachwissen gewährleistet werden kann.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die halbtägige Veranstaltung in der PUK gab der Geschäftsprüfungskommission einen guten Einblick in die Aufgaben und Arbeit der Klinik. Die Art und Weise der psychiatrischen Versorgung im Kanton Zürich wurde verständlich aufgezeigt. Um die unterschiedlichen Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten abzudecken, werden unterschiedliche Behandlungsformen angeboten. Insbesondere das Projekt „Integrierte Versorgung“ hat die Geschäftsprüfungskommission überzeugt. Dieses hat für die Patientinnen und Patienten Vorteile und ist hinsichtlich der Kosten wegweisend. Wichtig ist, dass bei der künftigen Tarifgestaltung auf Bundesebene Lösungen gefunden werden, welche die Weiterentwicklung solcher Modelle nicht verhindern.

Im Rahmen der Besichtigung der PUK stellte die Geschäftsprüfungskommission fest, dass hinsichtlich der Instandstellung der Infrastruktur Nachholbedarf besteht. Das ist jedoch erkannt. Einzelne Gebäudeteile sind denn auch bereits renoviert worden. Für die übrigen Gebäude besteht ein Plan für die etappenweise Sanierung. Da die Gebäude der PUK von denkmalpflegerischer Bedeutung sind, müssen bei den einzelnen Sanierungsprojekten jeweils entsprechende Auflagen beachtet werden. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei der Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen der psychiatrischen Versorgung und der Denkmalpflege pragmatisch vorzugehen und im Zweifelsfall die Patientenversorgung in den Vordergrund zu stellen.

Das Exzellenzzentrum für Magnetresonanztomografie, das von der PUK zusammen mit dem KJPD betrieben wird, wurde im Sinne einer Übergangslösung in einem Nebengebäude untergebracht, bis das definitive Standortgebäude saniert sein wird. Die Geschäftsprüfungskommission konnte sich indessen bei der Besichtigung überzeugen, dass der gegenwärtige Standort zweckmässig ist und die Anforderungen erfüllt. Sie empfiehlt deshalb, vor einer definitiven Verlegung die Standortfrage nochmals unter Berücksichtigung aller Aspekte sorgfältig zu prüfen.

Im Übrigen wartet die Geschäftsprüfungskommission mit Interesse die parlamentarische Beratung zur Verselbstständigung der PUK ab.

7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Lehrmittel/Lehrmittelverlag“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des Lehrmittelverlages

Der Lehrmittelverlag ist eine unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die der Bildungsdirektion angegliedert ist. Bei der Führung des Lehrmittelverlages wird der Direktor von einer Geschäftsleitung unterstützt. Das Sekretariat, die Kommunikation und die Informatik sind dem Direktor direkt unterstellt. Der Lehrmittelverlag gliedert sich in die Abteilungen Redaktion, Herstellung, Finanzen, Verkauf und Versand.

Der Lehrmittelverlag produziert, erwirbt und vertreibt Lehrmittel und Unterrichtshilfen für das Bildungswesen. Seine Kernleistung sind dabei Lehrmittel für die Zürcher

Volksschule. Das Ziel ist die Versorgung der Zürcher Volksschule mit Lehrmitteln, die dem Lehrplan entsprechen, die die fachlichen und fachdidaktischen Anforderungen erfüllen und die bei hoher Qualität für die Schulgemeinden erschwinglich sind. Sind darüber hinaus Ressourcen vorhanden, kann der Lehrmittelverlag Mehrleistungen für weitere Bereiche des Bildungswesen erbringen; beispielsweise Verkauf seiner Produkte an andere Kantone, Erweiterung des Sortiments mit Lehrmitteln für die Sekundarstufe II oder Produkte, die keine Lehrmittel im engeren Sinn sind (Bilderbücher, Kinderlieder-CDs etc.). Wirtschaftlich sind diese Mehrleistungen wichtig für die Finanzierung der Kernleistung.

Die Bildungsdirektion kann dem Lehrmittelverlag weitere Aufgaben übertragen. So wurde beispielsweise die Austauschplattform „lehrmittelclub.ch“ aufgebaut, die den Lehrpersonen Zusatzmaterial zu den Lehrmitteln zur Verfügung stellt. Zudem kann der Lehrmittelverlag von der kantonalen Verwaltung und von Dritten Aufträge für Entwicklung, Produktion und Vertrieb von Print- und elektronischen Medien sowie andere Spezialaufträge gegen Entgelt übernehmen. Das sind insbesondere Informationsbroschüren des Volksschulamtes.

Der Bildungsrat ist oberste Lehrmittelbehörde der Volksschule des Kantons Zürich. Er ist verantwortlich für die strategische Ausrichtung des kantonalen Lehrmittelwesens und regelt die Verwendung der Lehrmittel im Unterricht. Er beschliesst auf Antrag der kantonalen Lehrmittelkommission die Schaffung neuer Lehrmittel oder die Beteiligung an interkantonalen Projekten. Der Bildungsrat ist demnach formeller Auftraggeber des Lehrmittelverlages. Er bestellt als vorberatendes Fachgremium eine kantonale Lehrmittelkommission, die durch eines seiner Mitglieder präsiert wird. Der Direktor des Lehrmittelverlages ist ordentliches Mitglied dieser Kommission. Geschäftsstelle der Kommission ist das Lehrmittelsekretariat im Volksschulamt.

Der Lehrmittelverlag beschäftigt 29 Mitarbeitende mit einem Stellenpensum von insgesamt 2630%. 12 Mitarbeitende sind Frauen, 17 Mitarbeitende Männer. Die Fluktuation betrug in den Jahren 2007 bis 2009 rund 8%, worin drei Austritte altershalber enthalten sind. Das Durchschnittsalter der Mitarbeitenden beträgt 48,9 Jahre und das durchschnittliche Dienstalter 11,7 Jahre. In den nächsten Jahren ist aufgrund dieser Altersstruktur vermehrt mit altersbedingten Abgängen zu rechnen. Teilzeitarbeit ist im Bereich von 50% bis 80% möglich. Zwei Mitarbeiterinnen haben eine qualifizierte Teilzeitstelle inne. Insgesamt entspricht der Frauenanteil dem branchenüblichen Durchschnitt. Trotzdem hat der Lehrmittelverlag Nachholbedarf beim Frauenanteil in höheren Funktionsstufen. Das soll anlässlich der bereits erwähnten altersbedingten Rücktritte korrigiert werden. Für die Messung der Mitarbeitendenzufriedenheit hat der Lehrmittelverlag bisher keine statistische Erhebung durchgeführt. Angesichts der Überschaubarkeit des Personalbestandes könnte die notwendige Anonymität nicht gewährleistet werden. Stattdessen führte der Direktor 2009 mit allen Mitarbeitenden ausführliche Gespräche im Rahmen von Abteilungsaussprachen. Grundsätzlich würde der Lehrmittelverlag eine Befragung zur Mitarbeitendenzufriedenheit auf Stufe Bildungsdirektion begrüssen.

Rechtsgrundlagen im Bereich Lehrmittel/Lehrmittelverlag

Folgende Rechtsgrundlagen befassen sich mit den Lehrmitteln bzw. mit dem Lehrmittelverlag: Bildungsgesetz (LS 410.0), Volksschulgesetz (LS 412.100), Volksschulverordnung (LS 412.101), Synodalverordnung (LS 410.11), Reglement zur Lehrpersonenkonferenz der Volksschule, Lehrmittelverordnung für die Volksschule (LS 412.14), Verordnung über den Lehrmittelverlag (LS 412.141), Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich, HarmoS-Konkordat (LS 410.31).

Zusammenarbeit mit Institutionen anderer Kantone, des Bundes und internationalen Institutionen

Die Verordnung über den Lehrmittelverlag verpflichtet diesen zur Zusammenarbeit mit kantonalen sowie interkantonalen und internationalen Institutionen des Bildungswesens. Beispielsweise wird in der Deutschschweiz seit 1973 im Rahmen der Interkantonalen Lehrmittelzentrale ilz die Lehrmittelentwicklung koordiniert. Die Mitgliedschaft wird durch ein Konkordat geregelt. Aufgabe des ilz ist es, die Anliegen der Kantone für die Neuschaffung von Lehrmitteln aufzunehmen, zu bündeln und in konkrete Projekte umzusetzen. Solche Projekte werden anschliessend mehrheitlich von den Kantonen getragen.

Im Rahmen der ilz kooperiert der Lehrmittelverlag Zürich mit den anderen vier produzierenden kantonalen Lehrmittelverlagen und schliesst beispielsweise Kooperationen für gemeinsame Lehrmittelprojekte ab. Dadurch werden die Marktchancen gesteigert, was tiefere Einzelpreise im Endverkauf ermöglicht. Zudem sind grosse Lehrmittelprojekte nur in einer Gemeinschaft finanzierbar.

Im Auftrag der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vertreibt der Lehrmittelverlag den „Schweizer Weltatlas“, den er in Zusammenarbeit mit dem Institut für Kartografie der ETHZ produziert, in der deutschsprachigen und der italienischsprachigen Schweiz. Seit Anfang 2009 vertreibt der Lehrmittelverlag auch die Lehrmittel für den Kanton Schaffhausen. Bei Lehrmittelprojekten wirken oftmals Pädagogische Hochschulen mit. Vor allem mit der PHZH werden zahlreiche Projekte durchgeführt, bei denen die PHZH Autoren und Autorinnen bzw. die Leitung des Autorenteam stellt. Kooperationen sind aber auch mit privaten Verlagen möglich. Schliesslich gehört der Lehrmittelverlag diversen Fachorganisationen an wie beispielsweise dem Schweizer Buchhändler- und Verleger-Verband.

Lehrmittelkatalog /Lehrmittelkategorien

Das Verzeichnis der obligatorischen und zugelassenen Lehrmittel, die so genannte OZ-Liste, wird vom Lehrmittelsekretariat im Volksschulamt verantwortet. Darin sind alle Lehrmittel bzw. Lehrwerkteile aufgeführt, denen der Bildungsrat den Status O (für obligatorisch) bzw. PO (für provisorisch-obligatorisch) oder Z (für zugelassen) zugewiesen hat. Der Gesamtkatalog des Lehrmittelverlages bildet das Sortiment ab und richtet sich an seine inner- und ausserkantonalen Kundinnen und Kunden. Darin werden alle Lehrmittel der OZ-Liste aufgenommen, weiter alle übrigen verlagseigenen Produkte, alle Lehrmittel mit dem ilz-Label sowie Artikel aus kantonalen und privaten Fremdverlagen, die das Sortiment abrunden.

Gemäss Lehrplan für die Volksschule des Kantons Zürich müssen obligatorische Lehrmittel von den Gemeinden angeschafft werden. Sie sind im Unterricht zu verwenden. Soweit es die Forderungen des Lehrplans zulassen, können die Lehrkräfte aus dem Inhalt eines obligatorischen Lehrmittels auswählen. Zugelassene Lehrmittel können im Unterricht verwendet werden. Sie werden auf Wunsch der Lehrkräfte von den Gemeinden angeschafft.

Der Bildungsrat erklärt neu entwickelte oder beschaffte Lehrmittel nicht direkt obligatorisch, sondern bis zur Begutachtung durch die Lehrpersonenkonferenz – die so genannte Kapitelbegutachtung – für provisorisch-obligatorisch. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Anschaffung und Verwendung im Unterricht sind sie aber den obligatorischen Lehrmitteln gleichgestellt.

Lehrmittel ausserhalb dieser Status gelten als Unterrichtshilfe. Sie können von den Lehrpersonen frei gewählt und eingesetzt werden. Es besteht für die Schulgemeinden allerdings keine Anschaffungspflicht.

Es bestehen keine expliziten Kriterien für die Festlegung des Lehrmittelstatus. Im Rahmen des Projekts „Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich“ ist vorgesehen, Anforde-

rungskriterien an Lehrmittel zu beschreiben, die als Grundlage für die Statuszuweisung dienen sollen.

Die Anschaffungskosten für Lehrmittel gehen zu Lasten der Schulgemeinden. Die Bildungsdirektion finanziert bei obligatorischen Lehrmitteln die Konzeptions-, Evaluations- und Einführungskosten. Der Lehrmittelverlag finanziert die gesamte Entwicklung des Lehrmittels und trägt das finanzielle Risiko für den Markterfolg. Der Erlös, der durch den Verkauf erzielt wird, muss die Investitionen refinanzieren. Lehrmittelobligatorien stellen unter diesem Aspekt eine Art Abnahmegarantie dar, die das verlegerische Risiko etwas mindert und dadurch eine günstigere Preisgestaltung ermöglicht.

Evaluation bestehender Lehrmittel

Das Zürcher Lehrmittelwesen kennt zahlreiche Rückmeldungen während der Entwicklung eines Lehrmittels: punktuelle Pretests ausgewählter Inhalte und Aufgabenstellungen zu einem frühen Zeitpunkt der Manuskripterstellung, Praxistests der Manuskriptfassungen oder integrale Erprobungen ganzer Lehrwerke, bei denen die Erprobungsfassung das ordentliche Lehrmittel in ausgewählten Klassen vollständig ersetzt. Solche Evaluationen bieten Lehrpersonen eine unmittelbare Mitwirkung an Lehrmittelprojekten. Die Ergebnisse fliessen unmittelbar in die Entwicklung des betreffenden Lehrmittels ein.

Evaluationen von bereits eingeführten Lehrmitteln wurden bisher nicht systematisch oder regelmässig durchgeführt. Hingegen ist die Lehrerschaft aufgefordert, die provisorisch-obligatorischen Lehrmittel rund drei Jahre nach deren Einführung zu begutachten. Die Rückmeldungen werden via kantonale Lehrmittelkommission dem Bildungsrat unterbreitet. Sie führen in der Regel zu Anpassungen am Lehrmittel. Im Rahmen dieses Verfahrens wird auf Antrag der Kommission vom Bildungsrat entschieden, ob das Lehrmittel definitiv als obligatorisch erklärt wird. In neuster Zeit wurden von der Bildungsdirektion Aufträge für die Evaluation bestimmter Lehrmittel vergeben: zu den Praxiserfahrungen mit dem Englischlehrmittel Mittelstufe „Explorer“ und zur Einführung des Englischlehrmittels Sekundarstufe „Voices“. Erste Ergebnisse werden im Frühjahr 2011 erwartet.

In Ergänzung zu diesen Möglichkeiten setzt der Lehrmittelverlag vermehrt auf offene Rückmeldeformate, die allen Interessierten zur Verfügung stehen. Das Kontaktformular und das Support-Angebot auf der Website des Verlags werden rege genutzt. Solche Anfragen und Rückmeldungen liefern wichtige Hinweise zu einzelnen Produkten und zu generellen Anliegen an Lehrmittel.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die halbtägige Veranstaltung, die beim Lehrmittelverlag stattfand, bot einen interessanten Einblick in die Arbeit des Lehrmittelverlages und in die Vielfalt der Lehrmittel. Die Präsentation und die abgegebenen Unterlagen beantworteten die Fragen der Geschäftsprüfungskommission umfassend. Der Direktor und die anwesenden Mitarbeitenden wirkten professionell und engagiert. Die anschliessende Besichtigung des Lehrmittelverlages vervollständigte den Einblick, in dem die Entstehung eines Lehrmittels anschaulich aufgezeigt wurde.

Die Austauschplattform „lehrmittelclub.ch“ beurteilt die Geschäftsprüfungskommission als innovatives Instrument, das die Lehrpersonen mit ergänzendem Zusatzmaterial in ihrer Tätigkeit unterstützt. Jede Lehrperson kann dazu beitragen, indem sie eigenes Zusatzmaterial anbietet und dieses damit mit anderen Lehrpersonen teilt. So macht diese Austauschplattform Ressourcen und Erfahrungen von Lehrpersonen einer Vielzahl von interessierten Kolleginnen und Kollegen zugänglich.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass Evaluationen neu entwickelter oder neu beschaffter Lehrmittel oftmals viel Zeit in Anspruch nehmen. Insbeson-

dere die Phase „provisorisch-obligatorisch“ erachtet die Geschäftsprüfungskommission als zu lang. Es wäre wünschenswert, wenn die Begutachtung durch die Lehrpersonenkonferenz nach Möglichkeit rascher erfolgen könnte. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst hingegen den Entscheid, im Rahmen des Projektes „Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich“ Kriterien und Anforderungen an Lehrmittel zu beschreiben, die als Grundlage für die Statuszuweisung dienen sollen.

8. Baudirektion: Themenschwerpunkt „AWEL Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des AWEL

Das AWEL ist ein Amt der Baudirektion. Es umfasst die Abteilungen „Abfallwirtschaft und Betriebe“, „Wasserbau“, „Gewässerschutz“, „Energie“, „Lufthygiene“, „Rechtsdienst“ sowie „Planung, Controlling und Support“. Das AWEL arbeitet auf der Grundlage der eidgenössischen und kantonalen Umwelt-, Wasser- und Energiegesetze. Seine Dienstleistungen richten sich an die Bevölkerung, die Betriebe und Behörden. Ziel ist es, die Umweltbelastungen durch menschliche Tätigkeiten – auch bei einer wachsenden Bevölkerung und Wirtschaft – auf ein umweltverträgliches Mass zu reduzieren. Dabei wird ein nachhaltiger Umgang mit den natürlichen Ressourcen, mit Abfall, Wasser, Energie und Luft angestrebt sowie dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen.

Der Stellenplan des AWEL beträgt 232,8 Stellen, wobei per 7. Dezember 2010 227,9 Stellen besetzt waren. Diese waren auf insgesamt 248 Mitarbeitende verteilt. In den letzten drei Jahren belief sich die Nettofluktuation – Kündigungen durch Mitarbeitende – auf 1,2% (2007), 2,8% (2008) sowie 2,3% (2009). Teilzeitstellen werden auf allen Hierarchiestufen angeboten, wobei deren Anteil mit steigender Stufe abnimmt. Der Frauenanteil der Mitarbeitenden beträgt insgesamt 24%. Bei den Sekretariats- und Assistenzstellen beträgt er 100%, 24% bei den Sachbearbeitenden und 9% im Bereich Sektions-, Abteilungsleitende, Amtschef. Die Mitarbeitendenzufriedenheit wird alle drei Jahre durch ein externes Büro über die gesamte Baudirektion erhoben. 2004 wurde die Zufriedenheit mit 72 von insgesamt 100 Punkten angegeben, 2007 mit 73 Punkten und 2010 mit 75 Punkten. Die Ergebnisse werden jeweils analysiert und bei Bedarf Verbesserungsmaßnahmen erarbeitet.

Seit 2003 wurde der Stellenplan beim AWEL von 285,8 auf 232,8 Stellen reduziert. Bei der Entscheidung, welche bzw. wie viele Stellen abgebaut werden konnten, wurden folgende Prioritäten beachtet: „Konzentration auf Kerngebiete“ sowie „Konzentration auf Kernkompetenzen“. Die Auswirkungen auf die Aufgaben und die Qualität wurden ebenfalls analysiert. Im Rahmen der Umsetzung wurden in der Folge Aufgabenbereiche delegiert, beispielsweise an die Gemeinden, an private Ingenieurbüros oder es wurden Branchenlösungen vereinbart. Trotz dieser Auslagerung bleibt es eine Aufgabe des AWEL, die Erfüllung der delegierten Aufgaben zu kontrollieren. Weiter erfolgte eine materielle Aufgabenreduktion. So verzichtete das AWEL beispielsweise auf die Pflichtlagerhaltung von Brenn- und Treibstoffen, es reorganisierte die Koordinationsstelle für die Störfallvorsorge oder reduzierte den Gewässerunterhalt. Zudem erfolgten Desinvestitionen wie beispielsweise Übertragung der Fernwärme an die Stadt Zürich. Im gleichen Zeitraum wurden neue Gesetze erlassen oder bestehende Gesetze revidiert, die das AWEL ohne zusätzlichen Personalbedarf umsetzte.

Informations- und Beratungsangebote des AWEL

Die Informations- und Beratungsangebote der Kantone sind in verschiedenen Bundesgesetzen vorgeschrieben. So halten beispielsweise das Umweltschutz- und das Gewässerschutzgesetz fest, dass die Behörden die Öffentlichkeit über den Stand der Umweltbelastung bzw. den Zustand der Gewässer informieren. Weiter heisst es, dass die Umweltschutz- bzw. Gewässerschutzfachstellen Behörden und Private beraten. Gemäss der Gebührenverordnung zum Vollzug des Umweltrechts sind solche Auskünfte und Beratungen nicht gebührenpflichtig, sofern sie nicht mit einem besonderen Aufwand verbunden sind.

Wasserwirtschaft im Kanton Zürich

Aufgaben und Zusammenarbeit

Die Wasserwirtschaft im Kanton Zürich umfasst alle Aktivitäten des Menschen zur Nutzung des Wassers, zum Schutz des Wassers sowie zum Schutz vor den Gefahren des Wassers. Neben den Abteilungen des AWEL wirken dabei folgende Partner mit: Bundesamt für Umwelt, Bundesamt für Energie, weitere Ämter der Baudirektion, Volkswirtschaftsdirektion, Gemeinden sowie die Industrie und das Gewerbe.

Massnahmenplan Wasser

Im Massnahmenplan Wasser wurden die Handlungsschwerpunkte im Gewässer- und Hochwasserschutz mit der Nutzung der Gewässer – von der Trink- und Brauchwassernutzung bis hin zur Freizeitnutzung – koordiniert. Er bildet insbesondere die Grundlage für die Richt- und Nutzungsplanung. Der Massnahmenplan Wasser stellt zudem eine Informationsplattform dar für die Gemeinden und Zweckverbände sowie für Interessierte und Fachleute aus Wissenschaft und Verwaltung. Er trägt schliesslich dazu bei, die verfügbaren finanziellen Mittel gezielter und durch die Nutzung von Synergien effizienter einzusetzen. Der Massnahmenplan läuft in drei Phasen ab: in der Phase I werden gesamtkantonale Handlungsschwerpunkte aufgezeigt. In der Phase II findet auf regionaler Ebene eine zeitlich gestaffelte und detaillierte Massnahmenplanung statt. Auf lokaler Ebene erfolgt danach in der Phase III die Umsetzung der Massnahmen. Der Umsetzungshorizont kann je nach Priorität und Art der Massnahme kurz-, mittel- oder langfristig sein. Aufgrund der in der Phase I festgelegten Ziele und Indikatoren kann danach die Wirksamkeit der Massnahme beurteilt sowie eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden.

Unterschiedliche Interessen im Bereich Wasserwirtschaft

Im Bereich Wasserwirtschaft kann es zu Interessenskollisionen kommen, beispielsweise zwischen Gewässerschutz und Landwirtschaft: Nach zwei Furtbachabsenkungen im 19. und 20. Jahrhundert zur Melioration der sumpfigen Niederungen sowie nach Güterzusammenlegungen entwickelte sich das Furttal zu einem kantonalen Vorranggebiet des Gemüsebaus. Auch heute noch haben die Landwirtschaft und insbesondere der Gemüseanbau im Furttal grosse Tradition und stellen nach wie vor ein wichtiges Element der regionalen Landnutzung dar.

Abklärungen im Rahmen der Bestandesaufnahme für den Massnahmenplan Wasser im Einzugsgebiet des Furtbaches durch das AWEL und die Gemeinden haben gezeigt, dass die intensive Nutzung der Wasserressourcen im Furttal aus qualitativer und quantitativer Sicht problematisch ist. Der intensive Gemüseanbau zusammen mit den knappen Wasserressourcen kann zu unerwünscht hohen stofflichen Konzentrationen im Bewässerungswasser und zu tiefen Wasserständen in den Gewässern des Furttals führen. Heute ist die Situation so, dass aus Mengen- und Hygienegründen das Wasser nur eingeschränkt zu Bewässerungszwecken genutzt werden kann. Einerseits führt der Furtbach zu wenig

Wasser. Andererseits ist das Grundwasser und Wasser zu stark mit Pestiziden belastet. Quellen der Verunreinigung sind hauptsächlich die Landwirtschaft und in geringerem Umfang Gärten von Privatpersonen.

Um die Situation zu verbessern, sind unter anderem folgende Massnahmen eingeleitet worden: Erarbeiten eines Bewässerungskonzeptes zusammen mit der Landwirtschaft, Minimierung des Spritzmitteleinsatzes unter Beizug von Landwirtschaftsberatern, entsprechende Ausbildungsprogramme am Strickhof sowie eine Informationskampagne für die Bevölkerung im Furttal.

Abwasserentsorgung

Ziele der Abwasserentsorgung sind die Sicherstellung der Reinigung von verschmutztem Abwasser sowie die Förderung der Versickerung von nicht verschmutztem Abwasser.

Mit den Abwasserreinigungsanlagen (ARA) werden die im Abwasser enthaltenen Schmutzstoffe soweit möglich entfernt. Die notwendige Reinigungsleistung hängt von Grösse, Qualität und Art des Gewässers ab, in welches das gereinigte Abwasser eingeleitet wird. Darüber hinaus müssen die technischen Möglichkeiten gemäss Vorsorgeprinzip oder zugunsten der Unterlieger ausgeschöpft sein. Die 73 öffentlichen ARA sowie die 31 öffentlichen Klein-ARA reinigen im langjährigen Mittel rund 250 Mio. m³ Abwasser pro Jahr. Die Einleitungsbedingungen gemäss Gewässerschutzverordnung wurden von den ARA im Jahr 2009 für die Reinigung von organischen Abwasserinhaltsstoffen zu 79% eingehalten. Hinsichtlich der Nitrifikation konnten von den ARA die Einleitungsbedingungen zu 72% eingehalten werden. Hinsichtlich der Phosphor-Restbelastung konnten 86% der beurteilten ARA die Einleitungsbedingungen einhalten.

Im Zusammenhang mit der Abwasserreinigung in den ARA ist zur energetischen Nutzung der Einsatz folgender Technologien möglich: Strom- und Wärmezeugung aus Klärgas, Wärmeengewinnung aus gereinigtem Abwasser sowie Rückgewinnung von Stickstoff zur Düngeproduktion. Versuche laufen für die Elimination von Mikroverunreinigungen. Vielversprechende Vorversuche laufen zudem für die Phosphorrückgewinnung aus Klärschlamm. Der Kanton plant, zusammen mit den Gemeinden eine Klärschlammverbrennungsanlage zu realisieren, die eine solche Rückgewinnung ermöglichen würde. Damit könnte der Kanton Zürich von einem Phosphorimporteur zu einem Phosphorexporteur werden, was Kosteneinsparungen zur Folge hätte. Es ist davon auszugehen, dass dieser Rohstoff in einigen Jahren knapp werden wird. Gegenwärtig liegen jedoch noch keine detaillierten Hochrechnungen vor.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung zum AWEL zeigte insbesondere die Aufgabenvielfalt auf, welche dieses Amt zu erfüllen hat. Eine Auswirkung dieser anspruchsvollen Vielfalt sind die zahlreichen Partner auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene sowie aus der Privatwirtschaft, mit denen das AWEL zusammenzuarbeiten hat. Der grösste Teil dieser Aufgaben schreibt die übergeordnete Gesetzgebung vor.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die Delegation von Aufgaben an die Gemeinden und private Büros oder Branchen als gangbaren Weg. Doch ist jeweils abzuwägen, inwieweit damit ein Know-how-Verlust verbunden ist, der bewirkt, dass der Kanton seine Kontrollfunktion gegenüber den beauftragten Stellen nicht mehr wahrnehmen könnte.

Im Bereich Gewässerschutz ortet die Geschäftsprüfungskommission weiteren Handlungsbedarf. Die Probleme sind zwar bekannt, doch reichen die angeordneten Massnahmen noch nicht aus, um die Ziele des Massnahmenplanes Wasser zu erreichen.

So weisen einzelne Gewässer wie beispielsweise der Furtbach nach wie vor eine zu hohe Pestizidbelastung auf. Weitergehende Massnahmen sind deshalb zu prüfen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Ausführungen über das Versuchsprojekt zur Phosphorrückgewinnung aus Klärschlamm mit Interesse zur Kenntnis genommen. Sie ist der Ansicht, dass dieses Projekt weiterverfolgt werden sollte. Da noch keine konkreten Zahlen vorliegen, behält sie sich aber weitere Feststellungen und Schlussfolgerungen vor.

9. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission sieht sich als Teil im Gefüge des Kantons Zürich. Basierend auf der Gewaltenteilung sind dem Kantons- und dem Regierungsrat Aufgaben und Kompetenzen zugeordnet. Der Geschäftsprüfungskommission obliegt die Kontrolle, ob Regierung und Verwaltung ihre Kompetenzen und die ihnen zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen. Es ist der Geschäftsprüfungskommission ein Anliegen, ihre Aufsichtstätigkeit im Einvernehmen mit dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung zu erfüllen. Dabei hat sie jedoch die notwendige Unabhängigkeit und Objektivität zu wahren. Im Rahmen ihrer Tätigkeit kann die Geschäftsprüfungskommission nicht flächendeckend die gesamte Verwaltung beaufsichtigen. Die Schwerpunkte des Jahresprogrammes geben ihr die Möglichkeit, bestimmte Bereiche der kantonalen Verwaltung einer vertiefteren Prüfung zu unterziehen.

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

10. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Heinrich Wuhrmann
GPK-Vizepräsidentin	Lisette Müller-Jaag
Direktionsreferate:	
Regierungsrat/Staatskanzlei	Heinrich Wuhrmann
Direktion der Justiz und des Innern	Claudio Zanetti
Sicherheitsdirektion	Rolf Steiner
Finanzdirektion	Peter Uhlmann
Volkswirtschaftsdirektion	Martin Naef
Gesundheitsdirektion	Yves Senn
Bildungsdirektion	Lisette Müller-Jaag
Baudirektion	Lilith Claudia Hübscher
Weiteres Referat:	
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Nicole Barandun-Gross
Subkommissionen:	
<i>Amt für Wirtschaft und Arbeit</i>	Martin Naef, Vorsitz Nicole Barandun-Gross Rahel Walti
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Heinrich Wuhrmann, Vorsitz Nicole Barandun-Gross Lisette Müller-Jaag Rolf Steiner Peter Uhlmann

Ausschuss für Aufsichtseingaben

Heinrich Wuhrmann, Vorsitz
Marco V. Camin
Rahel Walti
zuständige Referentin/zuständiger Referent

Aussenbeziehungen

Nicole Barandun-Gross, Vorsitz
Marco V. Camin
Lilith Claudia Hübscher
Martin Naef
Heinrich Wuhrmann
Claudio Zanetti

Migrationsamt

Rolf Steiner, Vorsitz
Lisette Müller-Jaag
Yves Senn

*Personalmanagement/
IT in der kantonalen Verwaltung*

Peter Uhlmann, Vorsitz
Lilith Claudia Hübscher
Martin Naef
Rahel Walti
Heinrich Wuhrmann

Sekretärin der GPK:

Madeleine Speerli

Zürich, 10. März 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Heinrich Wuhrmann Madeleine Speerli