

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit vom April 2013 bis März 2014

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Regierungsrat / Staatskanzlei:	
1.1 Themenschwerpunkt „Regierungscontrolling“	3
1.2 Vertiefte Abklärungen zum Thema „Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung“ (Zwischenbericht)	7
2. Direktion der Justiz und des Innern:	
2.1 Themenschwerpunkt „Amt für Gemeinden“	9
2.2 Zusatzthema „Psychiatrisch-Psychologischer Dienst“	14
3. Sicherheitsdirektion:	
Themenschwerpunkt „Kantonale Führungsorganisation“	17
4. Finanzdirektion:	
Themenschwerpunkt „Kantonales Steueramt“	21
5. Volkswirtschaftsdirektion:	
Themenschwerpunkt „Amt für Verkehr“	28
6. Gesundheitsdirektion:	
Themenschwerpunkt „Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst KJPD“	33
7. Bildungsdirektion:	
Themenschwerpunkt „Berufsfachschulen“	37
8. Baudirektion:	
8.1 Themenschwerpunkt „Amt für Raumentwicklung“	41
8.2 Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon: Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission	45
8.3 Zusatzthema „Überprüfung Immobilienmanagement“ (Zwischenbericht)	46
9. Schlussbemerkungen	48
10. Organisation der GPK	48

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Zollikon (Präsident); Christoph Hostenstein, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Yves Senn, Winterthur; Rafael Steiner, Winterthur; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Einleitung

Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Neben der Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufsichtsaufgabe insbesondere im Rahmen ihrer Themenschwerpunkte wahr. Sie wählt diese Schwerpunkte jeweils zu Beginn des Amtsjahres möglichst ausgewogen über alle Direktionen, Ämter und Betriebe aus. Daneben hat die Geschäftsprüfungskommission für die Abklärung aussergewöhnlicher Entwicklungen und Ereignisse genügend Arbeitskapazitäten sicherzustellen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat für die einzelnen Direktionen Referentinnen und Referenten bestimmt, die regelmässig über ihre Abklärungen in der Gesamtkommission Bericht erstatten. Für direktionsübergreifende Bereiche und spezielle Vorkommnisse setzt die Geschäftsprüfungskommission Subkommissionen ein.

Im Berichtsjahr traf sich die Geschäftsprüfungskommission zu 38 Sitzungen (bis und mit 27. März 2014). Die Subkommissionen wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

Feststellungen zur Arbeit des Gesamtregierungsrates

Mit der nachfolgenden Berichterstattung legt die Geschäftsprüfungskommission gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Rechenschaft ab über die Ergebnisse ihrer Abklärungen zu den Themenschwerpunkten gemäss Jahresprogramm 2013/2014. Es kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass die geprüften Ämter und Betriebe fachkundig geführt und die jeweiligen Mitarbeitenden ihre Aufgaben motiviert und oftmals auch mit Stolz erledigen.

Zu einem anderen Fazit kommt die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der direktionsübergreifenden Aufgaben und Querschnittbereiche wie beispielsweise das Immobilienmanagement und das Submissionswesen. In diesen übergeordneten Bereichen hat der Regierungsrat strategische Entscheide zu treffen und sicherzustellen, dass diese innert nützlicher Frist umgesetzt werden; das heisst der Gesamtregierungsrat hat seine Führungsfunktion direktionsübergreifend wahrzunehmen. Wie der Berichterstattung am Beispiel des Immobilienmanagements entnommen werden kann, hat die Geschäftsprüfungskommission in diesen für den Kanton wichtigen Bereichen jedoch erhebliche Defizite festgestellt. So nimmt der Gesamtregierungsrat seine strategische Führung nicht wahr, schiebt anstehende Entscheide vor sich hin oder aber er stellt die zeitgerechte Umsetzung gefällter Entscheide mit der Anordnung entsprechender Massnahmen nicht sicher.

Es kommt vor, dass die Geschäftsprüfungskommission vor allem bei der Kontrolle von direktionsübergreifenden Aufgaben und Querschnittbereichen auf Schwierigkeiten stösst bei der Beschaffung der für die Oberaufsicht zentralen Informationen. Zum Teil ist nicht klar, ob die erhaltenen Informationen den SOLL- oder den IST-Zustand widerspiegeln. Mit anderen Worten: Die Geschäftsprüfungskommission interessiert sich zwar, ob Vorgaben vorhanden sind. Doch genauso wichtig ist, ob diese Vorgaben in der Praxis auch korrekt umgesetzt werden. Fehlen relevante Informationen, kann das dazu führen, dass die Geschäftsprüfungskommission ihren Auftrag nur erschwert wahrnehmen kann. In solchen Fällen muss sie vermehrt ein alternatives Vorgehen prüfen. Beispielsweise kann eine Kommissionsmotion eingereicht werden oder aber der Kantonsrat nimmt das Legifrieren selber in die Hand, wie dies im Fall des Immobilienmanagements stattgefunden

hat. Als Ultima Ratio kann schliesslich die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission geprüft werden.

Weitere Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

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

Die Geschäftsprüfungskommission übt weiter die Oberaufsicht über die anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften aus. Sie prüft deren Jahresberichte und Jahresrechnungen und stellt dem Kantonsrat entsprechend Antrag (siehe Vorlage 5029 a).

Mit der Vorlage 4999 legte der Regierungsrat dem Kantonsrat erstmals den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) für das Jahr 2012 zur Genehmigung vor. Gemäss § 49b lit. c des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zuständig für die Vorberatung dieses Berichts und für die Antragstellung an den Kantonsrat. Im September 2013 lud sie deshalb vorgängig den zuständigen Regierungsrat, den Verwaltungsratspräsidenten sowie den Direktor der BVS an eine Sitzung ein und liess sich ihre gestellten Fragen zum Geschäftsbericht und zur Jahresrechnung beantworten.

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

Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt schliesslich die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Die Subkommission für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Geschäftsprüfungskommission vor. Da bei diesen Geschäften in der Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die Geschäftsprüfungskommission wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung.

1. Regierungsrat / Staatskanzlei:

1.1 Themenschwerpunkt „Regierungscontrolling“

Aufgaben und Organisation der Stabstelle Regierungscontrolling

Die Stabsstelle Regierungscontrolling ist das verwaltungsinterne Kompetenzzentrum für die gesamtpolitische Strategie, Planung und Rechenschaftsablage. Sie bereitet zuhanden des Regierungsrates die Aufgaben der politischen Lagebeurteilung, Zielsetzung, Planung und Rechenschaft vor. Dabei stützt sie sich auf das Gesetz über die Organisation des Re-

gierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) und die entsprechende Verordnung (VOG RR) sowie auf das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) und die Finanzcontrollingverordnung (FCV) ab.

Die Stabsstelle Regierungscontrolling verfügt gegenüber den Direktionen nicht über ein allgemeines Weisungsrecht. Aufträge der Direktionen werden jeweils durch den Regierungsrat erteilt. Die Stabsstelle ist eine Abteilung der Staatskanzlei und verfügt über drei Stellen, die auf vier Mitarbeitende verteilt sind.

Zusammenarbeit mit den Direktionen

Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, ist die Stabsstelle auf zahlreiche Informationen und umfangreiches Datenmaterial aus den Direktionen angewiesen. Mit den Direktionscontrollern und weiteren Stabsmitarbeitenden der Generalsekretariate steht sie in der Regel in täglichem Kontakt. Die Erhebungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) laufen über die Generalsekretariate der Direktionen. Die Lagebeurteilung und Legislaturziele werden in gesonderten Verfahren mit Workshops unter Beizug der Führungsverantwortlichen der Direktionen erarbeitet. Das Controllingforum stellt den Austausch der Controllerdienste der Direktionen und des Regierungsrates sicher. Das Forum findet unter dem Vorsitz des Staatsschreibers statt. Bei allen wichtigen Geschäften zur Neugestaltung der Instrumente des Regierungscontrollings wird ein Mitberichtsverfahren bei den Direktionen durchgeführt. Schliesslich werden neu eintretende Führungskräfte im Rahmen ihrer Ausbildung mit den Instrumenten des Regierungscontrollings bekannt gemacht.

Instrumente des Regierungscontrollings und deren funktionaler Zusammenhang

Der Regierungsrat arbeitet mit sechs Instrumenten der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft, die funktional zusammenhängen. Zu Beginn der Legislatur geht der Regierungsrat von einer Lagebeurteilung aus und erlässt darauf basierend die Richtlinien der Regierungspolitik mit den langfristigen Zielen und den Legislaturzielen. Danach konkretisiert er ihre Umsetzung jährlich im KEF und legt im Geschäftsbericht Rechenschaft ab. Zur Mitte der Legislatur beurteilt er aufgrund des internen Controllingberichts die Zielerreichung und nimmt allfällige Anpassungen vor. Zum Ende der Legislatur legt er mit dem Legislaturbericht Rechenschaft ab über die Tätigkeit und Zielerreichung während der vergangenen Legislatur.

Die gesamtpolitische Steuerung besteht aus zwei Zielsystemen – langfristige Ziele und Legislaturziele – und dementsprechend aus zwei aufeinander abgestimmte Controllingkreisläufe, die im VOG RR geregelt sind. Der Zusammenhang zwischen den beiden Kreisläufen besteht in der Lagebeurteilung, auf der die Legislaturplanung für die nachfolgende Legislatur basiert.

Lagebeurteilung

Bei der Lagebeurteilung geht es darum, die Stärken und Schwächen des Kantons im Zeitverlauf und im Vergleich mit anderen vergleichbaren Regionen zu beurteilen. Dies erfolgt in einem systematischen, bei den Fachverantwortlichen des Kantons abgestützten Verfahren und bildet die Basis für die Legislaturziele.

Grundlagen für die Lagebeurteilung sind das Standortmonitoring, das Zürich Image Monitoring, der Bericht Umfeldentwicklungen, der Legislaturbericht sowie weitere Berichte aus der kantonalen Verwaltung. Das Standortmonitoring umfasst je Politikbereich und langfristiges Ziel eine vierteljährliche indikatorengestützte Untersuchung der Stärken und Schwächen im Vergleich über die Zeit sowie mit den Grossregionen Nordwestschweiz und Genfersee. Das Zürich Image Monitoring misst alle vier Jahre bei der Wohnbevölkerung, in der übrigen Schweiz und im Ausland die Wahrnehmung der Stärken und Schwä-

chen in den Politikbereichen des Kantons und in weiteren für den Standort bedeutsamen Themenfeldern. Der Bericht Umfeldentwicklung umfasst eine Zusammenstellung gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, ökologischer, technologischer und rechtlicher Entwicklungen mit Auswirkungen auf den Kanton. Im Legislaturbericht legt der Regierungsrat Rechenschaft ab über das Erreichen der Legislaturziele der vergangenen Legislatur. Schliesslich werden für die Lagebeurteilung auch Berichte aus der kantonalen Verwaltung beigezogen, welche für die Gesamtregierung von strategischer Bedeutung sind.

Gestützt auf diese Grundlagen wird für jeden der zehn Politikbereiche mit den Fachverantwortlichen der Direktionen ein Workshop durchgeführt, in dem die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken analysiert werden. Daraus resultieren die vorrangigen Herausforderungen je Politikbereich. In der Folge beurteilt und priorisiert der Regierungsrat die Ergebnisse aller Workshops und bestimmt die vorrangigen Herausforderungen für die anstehende Legislatur.

Richtlinien der Regierungspolitik

Die Richtlinien der Regierungspolitik beinhalten die langfristigen Ziele sowie die Legislaturziele. Die langfristigen Ziele ergeben sich aus Verfassung und Gesetz. 2010/2011 wurden sie mit Fachverantwortlichen der Direktionen in Workshops erarbeitet und vom Regierungsrat als solche beschlossen. Sie gelten dauerhaft und werden nur bei Veränderungen in Verfassung und Gesetz angepasst. Im KEF wird festgehalten, mit welchen Aufgaben die Direktionen die langfristigen Ziele umsetzen.

Die Legislaturziele werden aufgrund der vorrangigen Herausforderungen aus der Lagebeurteilung hergeleitet. Die Direktionen formulieren Vorschläge für Ziele und Massnahmen, um den Herausforderungen zu begegnen. Danach werden diese Vorschläge von der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrates zusammengestellt. Um die Abstimmung mit den finanzpolitischen Richtlinien zu gewährleisten, werden die Legislaturziele in einem koordinierten Verfahren zusammen mit der Budgetierung und der Finanzplanung erarbeitet. Die definitive Festlegung der Legislaturziele und der Massnahmen zu ihrer Umsetzung erfolgt zusammen mit der materiellen Festlegung des KEF.

Legislaturbericht

Mit dem Legislaturbericht gibt der Regierungsrat dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit Auskunft, ob die laufende Tätigkeit der Kantonsverwaltung und die Schwerpunkte der Legislaturplanung die gewünschte Wirkung erzielt haben. Die Rechenschaft über das Erreichen der Legislaturziele umfasst eine Berichterstattung über die Umsetzung der mit der Legislaturplanung beschlossenen Massnahmen und eine Beurteilung der Zielerreichung.

Die Rechenschaft über das Erreichen der langfristigen Ziele ist noch nicht endgültig festgelegt. Erstmals soll dies für die Legislatur 2011-2015 erfolgen. Es ist geplant, dass sich diese Berichterstattung auf das Standortmonitoring abstützt.

Controllingbericht

Der Controllingbericht ist eine Zwischenbilanz zuhanden des Regierungsrates über das Erreichen der Legislaturziele und über die Umsetzung der Massnahmen. Falls angezeigt, kann der Regierungsrat Anpassungen an den Legislaturzielen und den Massnahmen beschliessen, damit diese die sich ändernde Lage des Kantons berücksichtigen und die gewünschte Wirkung entfalten.

Für den Controllingbericht werden folgende Daten erhoben: Veränderung des Umfelds seit der Lagebeurteilung, allfälliger Anpassungsbedarf an den Legislaturzielen, der Beitrag der Massnahmen an das Erreichen der Legislaturziele, der Stand ihrer Umsetzung sowie allfälliger Anpassungsbedarf an den Massnahmen. Da sich die Lage des Kantons in

der Regel nur langsam verändert, muss der Regierungsrat nur in Ausnahmefällen Änderungen an den bestehenden Legislaturzielen und Massnahmen beschliessen.

Bisherige Erfahrungen mit dem Regierungscontrolling

Die im Zusammenhang mit dem Controlling stehenden Aufgaben sind Aufgaben des gesamten Regierungsrates. Die Abteilung Regierungscontrolling unterstützt die Regierungspräsidentin oder den Regierungspräsidenten bei den in den entsprechenden Präsidi Jahren anfallenden Aufgaben.

Gemäss Regierungsrat verfügt er über ein abgestimmtes, zweckmässiges Instrumentarium, mit dem er aus gesamtpolitischer Sicht wirksam planen, Bericht erstatten und steuern kann. Mit RRB Nr. 193/2012 hat der Regierungsrat Anfang 2012 Bilanz gezogen zur bisherigen Entwicklung des Regierungscontrollings. Er hat die bisherige Tätigkeit positiv beurteilt und eine Reihe von Aufträgen zur Weiterentwicklung erteilt. Diese Aufträge werden auf den Zeitpunkt der Festlegung der Legislaturplanung 2015-2019 bis Mitte 2015 umgesetzt.

Gesamtpolitische Steuerung am Beispiel des langfristigen Zieles einer hohen Verkehrssicherheit

Um das langfristige Ziel einer hohen Verkehrssicherheit zu erreichen, nimmt der Kanton verschiedene Aufgaben wahr, beispielsweise die Zulassung von Fahrzeugen und Fahrzeugführenden. In Erfüllung dieser Aufgabe erbringt er Leistungen wie die Durchführung der theoretischen Führerprüfungen. Damit erzielt er Wirkungen, indem die Führenden beispielsweise Sicherheitsvorschriften kennen. Die Verwaltung und Politik können dann beurteilen, welche Wirkung das erreichte Niveau, die Vorschriften zu beachten, auf die Verkehrssicherheit hat. Damit kann die Leistung und Wirksamkeit der betreffenden Amtstätigkeit beurteilt werden.

In der Lagebeurteilung zeigt sich vielleicht trotz der bestehenden Tätigkeit die Herausforderung, ein zusätzliches Potenzial zur Erhöhung der Verkehrssicherheit auszuschöpfen. Wird dies im Vergleich mit anderen Herausforderungen als vorrangig beurteilt, kann daraus ein Legislaturziel festgelegt werden. Als Massnahmen können beispielsweise die Umsetzung des Programms „Via sicura“ des Bundes und weitere Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit festgelegt werden. Ende Legislatur ist dann zu beurteilen, welchen Beitrag diese Massnahmen zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit leisten. Werden die Ziele, Aufgaben, Tätigkeiten und Wirkungen sowie die strategischen Grundlagen systematisch dargestellt, so entsteht gemäss Staatskanzlei ein sehr plastisches Bild über die laufende Tätigkeit und deren Wirkung in den einzelnen Bereichen und der strategische Handlungsbedarf wird gut sichtbar. Die Darstellung kann je nach Stufe – Verwaltung, Direktion, Regierung – ausdifferenziert oder zusammengefasst werden.

Projekte im Bereich Regierungscontrolling

Die Stabstelle Regierungscontrolling ist auch für einzelne Projekte zuständig, so beispielsweise für das Projekt „Immigration und Bevölkerungswachstum 2030“. Bei diesem Projekt ging es um die gegenwärtig wichtigste Umfeldentwicklung, die auf den Kanton einwirkt. Es sollte die Auswirkungen der Immigration in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen des Kantons – Wirtschaft, Soziales und Raumplanung – und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Gemäss Staatskanzlei ergab sich durch die Behandlung im Rahmen der Metropolitankonferenz zudem die Möglichkeit, zusammen mit anderen Kantonen, Städten und Gemeinden zu handeln. Die Projektleitung wurde der Stabsstelle Regierungscontrolling übertragen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung zum Schwerpunktthema „Regierungscontrolling“ war informativ und hat dessen Komplexität, die funktionalen Zusammenhänge der Instrumente und deren Bedeutung in der gesamtpolitischen Steuerung aufgezeigt. Für die Geschäftsprüfungskommission ist es klar, dass der Regierungsrat für die gesamtpolitische Strategie, Planung und Steuerung einen klar definierten Prozess sowie ein entsprechendes Instrumentarium braucht. Die Stabsstelle Regierungscontrolling als verwaltungsinternes Kompetenzzentrum unterstützt ihn dabei.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission waren die Ausführungen zwar logisch und schlüssig. Sie haben sich aber auf einer etwas zu technischen und abstrakten Ebene bewegt. Angesichts der Thematik hätte sich die Geschäftsprüfungskommission gewünscht, über Inhalt des Regierungscontrollings und Aufgaben der Stabsstelle anschaulicher und beispielbezogener informiert zu werden. Erfolgt die Information vorwiegend auf der technisch, abstrakten Ebene, wird die Arbeit der Geschäftsprüfungskommission im Bereich Oberaufsicht erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt sich deshalb vor, künftig in solchen Situationen entsprechende Ergänzungsfragen zu stellen, um so konkretere bzw. praxisbezogenere Antworten zu erhalten.

1.2 Vertiefte Abklärungen zum Thema „Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung“ (Zwischenbericht)

Auftrag

Am 17. Dezember 2012 beschlossen die Präsidien der Aufsichtskommissionen, vertiefte Abklärungen zum Thema Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vorzunehmen. Zu diesem Zweck wurde eine gemeinsame Subkommission mit drei Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (Judith Stofer, Walter Schoch und Rahel Walti) sowie zwei Mitgliedern der Finanzkommission (Jürg Sulser und Regula Kaeser-Stöckli) eingesetzt. Das Sekretariat führt die Rechtskonsultantin der Parlamentsdienste. Die erste Sitzung fand am 28. Februar 2013 unter dem Vorsitz von Judith Stofer statt. Bisher fanden dreizehn weitere Sitzungen statt.

Das Beschaffungswesen ist ein die gesamte Verwaltung betreffendes, sehr weitläufiges Themengebiet, welches vielerlei juristische, wirtschaftliche, aber auch umwelt- und sozialpolitische Fragestellungen birgt.

Zur Eingrenzung des Abklärungsgegenstandes formulierte die Subkommission Submissionen ihre Fragestellung wie folgt:

Erfüllt der Kanton Zürich die Ansprüche an eine zeitgemässe, effiziente und transparente Beschaffungsorganisation und mit welchen Massnahmen lässt sie sich allenfalls optimieren?

Der Fokus der Abklärungen wurde somit klar auf die Organisation des kantonalen Beschaffungswesens gelegt.

Bisherige Arbeiten

In einem ersten Schritt hatte sich die Subkommission über die verschiedenen rechtlichen Grundlagen des Beschaffungswesens und über die in der kantonalen Verwaltung damit beschäftigten Gremien und Personen zu informieren. Unter anderem lud sie dazu die Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen (KöB) zu einer Sitzung ein. Bereits zu diesem Zeitpunkt entstand der Eindruck, dass es sich beim Beschaffungswesen um einen in der ganzen Verwaltung extrem heterogen gehandhabten Bereich handelt.

Zu diesen ersten Informationen kam im Frühjahr 2013 der Semesterbericht der Finanzkontrolle hinzu, welcher sich schwerpunktmässig ebenfalls dem Thema Beschaffungswesen

sen widmete. Darin wurde festgehalten, dass in der kantonalen Verwaltung Verbesserungspotential besteht. Festgestellte Mängel waren beispielsweise die Wahl der falschen Verfahrensart, falsche Berechnungsweisen der Vergabesummen, falsche und nicht nachvollziehbare Anwendungen der Ausnahmeregelung gemäss § 10 der Submissionsverordnung sowie mangelnde Dokumentation der Vergaben. Generell wurden von der Finanzkontrolle ein fehlendes Bewusstsein für die gesetzlichen Vorgaben sowie fehlende juristische Kenntnisse bei den Anwendern festgestellt. Die Finanzkontrolle stellte ihre Erkenntnisse an einer Sitzung der Subkommission vor.

Mit RRB 110/2013 vom 30. Januar 2013 hatte zudem der Regierungsrat formell das Projekt „Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens“ zum Abschluss gebracht und damit zwei neue Gremien („Fachgruppe Beschaffungsoptimierung“ und „Beschaffungskoordination“) geschaffen. Zudem wurden „Lead Buyer“-Organisationen definiert. Der Schwerpunkt des Projektes lag auf dem wirtschaftlichen Aspekt des Beschaffungswesens. Finanzdirektorin Ursula Gut-Winterberger war zum Abschluss des Projektes zu einer Sitzung der Subkommission eingeladen. Dabei verstärkte sich der Eindruck der Subkommission, dass ein umfassender Überblick zum Thema Beschaffungswesen nur schwer zu erreichen sein wird, was an der heterogenen Handhabung durch die einzelnen Direktionen und Ämter einerseits und an dem offenbar nur mit erheblichem Aufwand zu beschaffenden Zahlenmaterial andererseits liegt.

Um sich dennoch ein möglichst umfassendes Bild über das Beschaffungswesen im Kanton Zürich machen zu können, fragte die Subkommission mit Schreiben vom 2. August 2013 alle Direktionen einzeln an (mit Ausnahme der Finanzdirektion, welche ihre Situation anlässlich des Besuches in der Subkommission mündlich erläutert hatte, sowie der Staatskanzlei). Gefragt wurde insbesondere nach dem Volumen der getätigten Beschaffungen, nach organisatorischen Strukturen und Richtlinien innerhalb der Direktionen und zur direkten Aufsicht der Direktionen über die beschaffenden Stellen. Auch wurden Fragen zu den neu geschaffenen „Lead Buyer“-Funktionen gestellt. Der Regierungspräsident bestand entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Subkommission darauf, die Fragen aus einer Hand im Auftrag des Regierungsrates zu beantworten. Die entsprechenden Antworten waren für die Subkommission unbefriedigend. Die für alle Direktionen zusammgezogenen Antworten beschreiben einen gemäss Gesetz und Reglement erst noch zu erreichenden Zustand. Die Antworten gehen kaum auf die alltäglichen Herausforderungen bei Beschaffungen und deren Umsetzung ein. Die durch die einzelnen Direktionen beantworteten Fragen zu den „Lead Buyern“ waren ernüchternd in dem Sinne, als diese kaum die durch das Projekt „Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens“ gezeichneten Anforderungen zu erfüllen vermögen. Teilweise schienen die Antworten auch widersprüchlich zu sein.

Geplante Arbeiten

Anlässlich der zweitletzten Sitzung im Jahr 2013 fasste die Subkommission ernüchert ihre bisherigen Erkenntnisse zusammen. Sie musste dabei erkennen, dass auch weitere Bemühungen kaum zu einem besseren Überblick oder einem konkreteren, vertieften Verständnis des Beschaffungswesens im Kanton Zürich beitragen könnten. Das kantonale Beschaffungswesen ist schlicht zu unübersichtlich und zu heterogen und generelle Aussagen lassen sich kaum machen. Die Subkommission hatte keinen Zugang zu verlässlichen Daten, da die Beschaffungszahlen gemäss der Antwort des Regierungsrates dezentral bei den Direktionen und der Staatskanzlei erhoben werden. Erschwerend kommt hinzu, dass keine verwaltungsweite Beschaffungspolitik besteht, die alle wesentlichen Gesichtspunkt in einem verbindlichen Regelwerk schriftliche festhält.

Schliesslich musste sich die Subkommission auch immer wieder an ihren Auftrag als parlamentarische Oberaufsicht erinnern. Letztlich musste sie zur Kenntnis nehmen, dass sich

weitläufige und komplexe Bereiche von Verwaltung und Regierung nur bis zu einem gewissen Grad an Tiefe erfassen lassen, weil diese auch je nach Interpretation der Auskunftspflicht von Regierung und Verwaltung unterschiedlich ausfallen kann.

Der Regierungsrat hat in seinem Projekt „Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens“, welchem in seiner Anfangsphase selbst eine lange Analyse und Datenbeschaffung vorausgegangen waren, wichtige allgemeine Schwachstellen in der Beschaffungsorganisation aufgedeckt, die sich mit den heutigen Erkenntnissen der Subkommission decken. Es handelt sich dabei insbesondere um das Fehlen einer verwaltungsweiten Beschaffungspolitik, eines verwaltungsweiten Beschaffungsmanagements, eines verwaltungsweiten Beschaffungscontrollings sowie direktionsübergreifender Vorgaben zu einheitlichen Produkte-, Umwelt- und Qualitätsstandards.

Zwischenbilanz

Das Projekt „Optimierung des kantonalen Beschaffungswesens“ formulierte als Ziel in RRB 48/2007 sowie den darauf basierenden Beschlüssen bezüglich Projektstand unter anderem die Behebung dieser Schwachstellen. Ob dies effektiv geschehen ist, ist der Subkommission auch nach dem formellen Abschluss des Projektes und der Antworten der Direktionen bzw. des Regierungsrates vom 25. September 2013 nicht klar. Ebenso wenig konnte bisher klar festgestellt werden, ob die nebst der nachhaltigen Senkung der Beschaffungskosten formulierten Hauptziele des Projekts, nämlich die hohe Qualität der Beschaffungen sicherzustellen und die Risiken im Beschaffungsprozess so gering wie möglich zu halten, verwirklicht werden konnten, und, wenn ja, mit welchen Massnahmen diese erreicht wurden. Zudem kann die Subkommission noch nicht nachvollziehen, wie die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der neuen Beschaffungsorganisation aufgrund des heterogenen Zahlenmaterials überprüft werden kann. Auf die Beantwortung dieser Fragen werden sich die künftigen Abklärungen der Subkommission beschränken. Allenfalls wird sie Empfehlungen formulieren, wie die als Schwachstellen erkannten und ihr auch wichtig erscheinenden Aspekte des kantonalen Beschaffungswesens verbessert werden können, sollten entsprechende Massnahmen noch nicht umgesetzt sein.

Um die noch offenen Fragen zu klären, hat die Subkommission diese zuhanden des Regierungspräsidenten formuliert und ihn an eine im März 2014 stattfindende Sitzung eingeladen.

Die Subkommission hat sich neben der Beschaffungsorganisation im Kanton Zürich auch bei vergleichbaren anderen Kantonen, der Fachstelle Beschaffungswesen der Stadt Bern und bei der Schweizerischen Post AG informiert über deren Organisationsformen im Beschaffungswesen. Dies im Bestreben, Inputs zu Vor- und Nachteilen verschiedener Beschaffungsorganisationen zu erhalten und um die eigenen Einschätzungen objektivieren zu können.

Zeitplan

Die Subkommission sieht vor, ihren Bericht Ende Juni zuhanden der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission verabschieden zu können.

2. Direktion der Justiz und des Innern:

2.1 Themenschwerpunkt „Amt für Gemeinden“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des Gemeindeamtes

Das Gemeindeamt ist eine organisatorische und finanzielle Nahtstelle des Kantons zu den Gemeinden. Einerseits überwacht es im Auftrag des Direktionsvorstehers die Gemeindeverwaltungen und kann aufsichtsrechtliche Massnahmen gegenüber den Gemeinden anordnen. Andererseits bietet es den Gemeindebehörden und -angestellten fachliche Unter-

stützung an durch Schulung, Handlungsanleitungen und Lösungsvorschläge. Zur Ausübung seiner Aufgaben stehen dem Amt insgesamt 60,7 Stellen bzw. 71 Mitarbeitende zur Verfügung. Die Amtsleitung wird von einem Sekretariat, Stabsdiensten sowie den folgenden Abteilungen unterstützt:

Die Abteilung Gemeinderecht ist insbesondere zuständig für die Prüfung der Gemeinde-, Zweckverbands- und Anstaltsordnungen, für die Prüfung von Gemeindevereinigungen sowie für die Bearbeitung von Gesuchen um Beiträge an Gemeindefusionen. Sie bietet den Gemeinden Rechtsberatung an. Ausserdem nimmt die Abteilung die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden wahr.

Die Abteilung Gemeindefinanzen übt die Aufsicht in Haushalts- und Finanzfragen aus. Sie organisiert für die Gemeinden zu diesen Themen Behördenschulungen. Sie ist insbesondere zuständig für die Umsetzung des Finanz- und Lastenausgleichs. So berechnet sie die voraussichtlichen Beiträge und teilt diese den Gemeinden mit. Die Abteilung bezieht Ressourcenabschöpfung bei den pflichtigen Gemeinden, bearbeitet die Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich sowie um Übergangsausgleich. Ausserdem bereitet sie zuhanden des Direktionsvorstehers und des Regierungsrates den Bericht vor, welcher den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichsgesetzes gegenüber dem Kantonsrat aufzeigt.

Die Abteilung Revisionsdienste prüft die Rechnungen im Auftrag der Gemeinden.

Die Abteilung Zivilstandswesen übt die Aufsicht über die Zivilstandsämter aus und bietet den Gemeindeangestellten zugleich fachliche Unterstützung im Rahmen von Schulungen an. Weiter ist die Abteilung zuständig für ausländische Zivilstandsurkunden, Namensänderungen sowie die Benutzerverwaltung des elektronischen Zivilstandsregisters Infostar.

Die Abteilung Einbürgerungen ist zuständig für die kantonalen Einbürgerungen und übt die Aufsicht über das Einbürgerungswesen in den Gemeinden aus. Sie bietet ebenfalls fachliche Unterstützung der Gemeindebehörden an durch Schulungen, Handlungsanleitungen und individuelle Lösungsvorschläge.

Gemeindefusionen

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich hauptsächlich über die Zusammenlegung von politischen Gemeinden – und nicht über die Zusammenlegung von Schulgemeinden oder über die Bildung von Einheitsgemeinden – informieren lassen, weshalb sich ihre Berichterstattung auch auf diesen Teil von Gemeindezusammenlegungen beschränkt.

Rechtsgrundlagen

Die Kantonsverfassung legt fest, dass für den Zusammenschluss von Gemeinden die Zustimmung jeder beteiligten Gemeinde erforderlich ist. Es gilt demnach das Prinzip der Freiwilligkeit. Der Kanton kann keine Zusammenschlüsse anordnen. Er hat aber zusammenschlusswillige Gemeinden gemäss Kantonsverfassung zu unterstützen. Dies kann in Form von finanziellen Beiträgen oder in Form von Beratung durch kantonale Stellen geschehen.

Das Gemeindegesetz regelt die Zuständigkeiten bei Änderungen im Bestand der Gemeinden. Da diese Bestimmungen veraltet sind, müssen sie – soweit sie überhaupt noch anwendbar sind – verfassungskonform ausgelegt werden. Mit der Totalrevision des Gemeindegesetzes, das gegenwärtig von der Kommission für Staat und Gemeinden beraten wird, sollen Bestimmungen über die Formen von Änderungen im Bestand der Gemeinden und über die Unterstützung von Gemeindefusionen geschaffen werden.

Gestützt auf § 8 des Gemeindegesetzes ist eine Praxis entwickelt worden, die den unterschiedlichen Voraussetzungen der beteiligten Gemeinden bei der Festsetzung von Fusionsbeiträgen Rechnung trägt. Dazu steht ein System von unterschiedlichen Instrumenten zur Verfügung. Mit der Übernahme eines Teiles der Projektkosten schafft der Kanton ei-

nen Anreiz für Gemeinden, sich mit der Frage einer Gebietsreform zu befassen. Einen festen Beitrag erhält zudem jede neu zusammengeschlossene Gemeinde unabhängig von der finanziellen Lage und der Einwohnerzahl, um einen Teil des Aufwandes für die Neuorganisation zu decken. Mit dem Entschuldungsbeitrag wird eine Teilentschuldung bewirkt, was insbesondere bei kleinen Gemeinden die Fusionsfähigkeit verbessert. Schliesslich ist auch ein Beitrag zum Ausgleich von weiteren Nachteilen möglich, beispielsweise wenn die Fusion Einbussen beim Finanzausgleich zur Folge hat. Letztgenannte Beiträge können für eine Dauer von vier Jahren zugesprochen werden. Grundsätzlich trägt der Kanton bei der Bemessung der Beiträge dem Einzelfall in gewissem Umfang Rechnung.

Ziel und Nutzen von Gemeindefusionen

Gemeindefusionen haben unter anderem durch den neuen Finanzausgleich an Aktualität gewonnen. Gerade kleinere Gemeinden sind dadurch gezwungen, ihre Strukturen zu überprüfen und eine Gemeindezusammenlegung in Erwägung zu ziehen. Im Kanton gibt es rund 60 Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern, was einem Anteil von 5% bis 7% der Gesamtbevölkerung entspricht. Viele dieser Gemeinden erhalten gegenwärtig noch einen Übergangsausgleich. Mit dem Wegfall dieses Beitrages besteht die Gefahr, dass die Steuerfüsse in solchen Gemeinden markant ansteigen würden. Falls eine solche Gemeinde keine Fusionspartnerin findet, hätte der Kanton letztlich einen individuellen Sonderlastenausgleich festzulegen. Er hat nicht die Kompetenz, eine andere Gemeinde zur Übernahme der fusionswilligen Gemeinde zu zwingen.

Gemäss Direktion der Justiz und des Innern liegt der Hauptnutzen von Gemeindefusionen bei den Gemeinden. Mit einer Fusion sollen die beteiligten Gemeinden gestärkt werden. Insbesondere sollen durch den Zusammenschluss kleinerer Gemeinden mittelgrosse Gemeinden entstehen, die einen wesentlichen Teil der kommunalen Aufgaben in eigener Verantwortung regeln und erfüllen können. Dadurch werden gemäss Direktion der Justiz und des Innern auch die demokratischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und die Leistungsfähigkeit der Gemeinden gestärkt. Mittelgrosse Gemeinden haben bessere Voraussetzungen, um ihrer Bevölkerung ein qualitativ hochwertiges Leistungsangebot sowie korrekte und rasche Verfahren zu bieten. Sie sind zudem als Arbeitgeberinnen attraktiver und können Behördenämter einfacher besetzen. In den letzten Jahren hatten gerade kleine Gemeinden Probleme, Kaderfunktionen neu zu besetzen und Kandidierende für Behördenämter zu finden. Auch finanzielle Einsparungen können bei einer Fusion eine Rolle spielen, doch dürfen diese gemäss Direktion nicht überschätzt werden. Es bestehe jeweils ein Spannungsfeld zwischen Qualitätsverbesserung und Kostensenkung. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigten, dass Sparziele allein nicht genügten, um einen Fusionsprozess erfolgreich in Gang zu setzen.

Aber auch der Kanton ist an Gemeindefusionen interessiert. Starke Gemeinden bilden das Fundament für einen starken Kanton. Sie gewährleisten eine dezentrale und qualitativ hochstehende Aufgabenerfüllung. Heute sind kleine Gemeinden oftmals nicht mehr in der Lage, alle Aufgaben selbstständig zu erfüllen. Mit Anschlussverträgen werden einzelne Aufgaben an andere Gemeinden ausgelagert oder an einen Zweckverband delegiert. Zwar kann der Nutzen von Fusionen aus kantonaler Sicht nur schwer beziffert werden, doch ist dieser von grosser staatspolitischer Bedeutung. Einerseits kann mit starken Gemeinden die Standortattraktivität des Kantons als Ganzes verbessert werden. Andererseits erhält der Kanton kompetente Ansprechpartnerinnen und der Vollzug des kantonalen Rechts wird verbessert. Der Kanton geht zudem davon aus, dass durch die verbesserte Qualität der Aufgabenerfüllung sein Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht verkleinert werden kann. Ein möglicher finanzieller Nutzen kann aus der Verminderung von Finanzausgleichszahlungen erwartet werden.

Abwicklungsprozess einer Gemeindefusion

Bei einem Zusammenschluss von Gemeinden ist zwischen Kombinationsfusionen und Absorptionsfusionen zu unterscheiden. Bei einer Kombinationsfusion schliessen sich die Gemeinden zu einer neuen Gemeinde mit neuem Recht zusammen. Bei einer Absorptionsfusion oder Eingemeindung wird eine Gemeinde von der anderen aufgenommen. Das Recht der übernehmenden Gemeinde bleibt bestehen.

In der Phase 1 stellen sich die Fragen, ob eine Fusion geprüft werden soll und falls ja, mit welchen Nachbargemeinden. Diese Phase kann von den Behörden oder Stimmberechtigten mittels Initiative ausgelöst werden. Um eine klare Ausgangslage zu schaffen, kann eine Grundsatzabstimmung durchgeführt werden. Bei positivem Ausgang ist eine Projektorganisation für die weiteren Phasen zu schaffen und externe Beratung beizuziehen.

In der Phase 2 werden die Entscheidungsgrundlagen erarbeitet. In den beteiligten Gemeinden werden die bestehenden Stärken und Schwächen erhoben sowie die Chancen und Risiken eines Zusammenschlusses definiert. Gestützt auf die Ergebnisse haben die beteiligten Gemeinden zu entscheiden, ob sie den Stimmberechtigten einen Antrag auf einen Gemeindezusammenschluss unterbreiten sollen.

In der Phase 3 hat jede beteiligte Gemeinde getrennt eine Volksabstimmung über den ausgehandelten Zusammenschlussvertrag anzuordnen. Dieser regelt die Organisation und den Vollzug des Fusionsprozesses. Weiter legt er den Zeitplan und die notwendigen weiteren Schritte fest. Dazu gehören insbesondere die Einsetzung einer Steuerungsgruppe, der Erlass der Gemeindeordnung, die Wahl des Gemeinderates und der Beschluss über das erste Budget der neuen Gemeinde. Ausserdem können Name, Wappen sowie Standortfragen geregelt werden. Schliesslich regelt der Vertrag den Übergang der Rechte und Pflichten der bisherigen Gemeinden auf die neue Gemeinde. Mit dem Vertrag soll Rechts- und Planungssicherheit für die Stimmberechtigten und Behörden geschaffen werden. Im Fall der Absorptionsfusion wird keine neue Gemeinde geschaffen. Es gelten die Gemeindeordnung und die Erlasse der aufnehmenden Gemeinde. Der Zusammenschlussvertrag ist entsprechend auszugestalten. Wird in der Volksabstimmung dem Zusammenschlussvertrag schliesslich von allen Gemeinden zugestimmt, haben ihn der Regierungsrat und zusätzlich der Kantonsrat zu genehmigen. In der Phase 4 sind die Umsetzungsarbeiten vorzunehmen. Sie endet mit dem Inkrafttreten der neuen Gemeinde.

Bisherige Erfahrungen mit Gemeindefusionen

Der geplante Zusammenschluss der Gemeinden Bertschikon und Wiesendangen hatte für den Kanton Pilotcharakter, weshalb dieser Prozess vom Gemeindeamt eng begleitet wurde. Ein Vertreter nahm Einsitz in der Projektgruppe und anschliessend im Ausschuss der Steuerungsgruppe. Gemeinsam wurden im Rahmen dieses Projektes erstmals Lösungen erarbeitet für die methodischen, rechtlichen und finanziellen Fragestellungen. Die Erkenntnisse aus diesem Prozess stehen heute allen interessierten Gemeinden in Form von Arbeitshilfen und Musterlösungen auf der Website des Gemeindeamtes zur Verfügung.

Der Erfolg einer Fusion hängt stark davon ab, dass die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden hinter dem Fusionsprojekt stehen und die Bevölkerung in allen Phasen der Fusion angemessen informiert wird. Zu beachten ist ausserdem, dass die Phase der Umsetzung für die Behörden und Gemeindeverwaltungen sehr arbeitsintensiv ist. So sind eine Vielzahl von Aufgaben und Einzelfragen rechtzeitig zu identifizieren und anzugehen. Im Bereich der Verwaltungsorganisation betrifft dies die Behördenorganisation, das Personal und dessen Pflichtenhefte, den Standort der Verwaltung, EDV-Systeme etc. Im Bereich Finanzen sind die Finanzplanung, Budgetprozesse und die Liegenschaften zu überprüfen und Massnahmen anzuordnen. Schliesslich sind auch die Rechtsgrundlagen zu vereinheitlichen. Grundsätzlich ist aber zu beachten, dass jedes Fusionsprojekt Besonderheiten aufweist, welche massgeschneiderte Lösungen verlangen. Die Direktion der Justiz und

des Innern weist zudem darauf hin, dass die Erfahrungen im Kanton mit Gemeindefusionen beschränkt sind, so dass sich gegenwärtig noch keine allgemeinen Aussagen machen lassen.

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Abteilung Revisionsdienste

Gemäss § 140a des Gemeindegesetzes ist die Direktion der Justiz und des Innern verpflichtet, Revisionsdienstleistungen anzubieten. Sie hat damit die Abteilung Revisionsdienste des Gemeindeamtes betraut. Die Gemeinde kann entscheiden, ob sie zur Überwachung und Kontrolle des Kassen- und Rechnungswesens eine interne Finanzkontrolle bestellen will oder aber private Buchprüfer, die über einen anerkannten Fachausweis verfügen, oder die Abteilung Revisionsdienste damit beauftragen will.

Gemäss § 19 der Organisationsregelung des Gemeindeamtes ist die Abteilung Revisionsdienste tätig im Auftrag von öffentlich-rechtlichen Organisationen des Kantons Zürich sowie von privatrechtlich geregelten Organisationen, sofern und soweit diese Gemeindeaufgaben erfüllen und keiner privatrechtlichen Pflicht zur Einsetzung einer Revisionsstelle unterliegen. Die Abteilung bestimmt selbstständig und unabhängig von den anderen Abteilungen des Amtes über Inhalt, Methodik und Umfang der durchzuführenden Prüfungen und hält diese in einem Organisationshandbuch fest. Sie orientiert ihre Dienstleistungen an der Nachfrage und erbringt ihre Leistungen zu mindestens kostendeckenden Preisen. Sie informiert die Amtsleitung über wesentliche allgemeine Entwicklungen sowie über allgemeine Probleme bei der Auslegung und Anwendung der Haushaltsführungsvorschriften.

Die Revisionsdienste prüfen insbesondere die Jahresrechnungen, den Geldverkehr und Bücher ausgewählter Verwaltungseinheiten der Gemeinden. Sie können aber auch mit Spezialrevisionen, beispielsweise der Prüfung der Krankenkassenabrechnungen der Gemeinden an die Gesundheitsdirektion, beauftragt werden. In den letzten Jahren verlangte die Abteilung für ihre Dienstleistungen Fr. 185.00 pro Stunde. Die Erträge deckten die Aufwendungen im Durchschnitt zu 102,5%. Die verlangte Kostendeckung wurde damit leicht überschritten.

Anlässlich der aufsichtsrechtlichen Prüfung der Jahresrechnung 2010 erfassten die Bezirksräte auch die für die technische Prüfung zuständigen Organe. Bei den politischen Gemeinden ergab sich folgendes Bild: 2 Gemeinden beauftragten die kantonale Finanzkontrolle, 21 die Rechnungsprüfungskommissionen der Gemeinde, 52 private Prüfer und 95 die Revisionsdienste des Gemeindeamtes. Für eine Gemeinde fehlte die entsprechende Angabe.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Allgemeines

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die Beratungsfunktion des Gemeindeamtes mit seinen Abteilungen als wichtigen Teil seiner Aufgaben. Es ist zweckmässig, wenn Gemeindemitarbeitende im Alltag mit Fragen auf unkomplizierte Art und Weise an die zuständigen Mitarbeitenden des Gemeindeamtes gelangen können. Mit dieser Dienstleistung trägt das Amt zum guten Funktionieren der Gemeinden bei. Letztlich ist allen gedient, wenn die Gemeinden das Recht von Beginn an richtig anwenden oder Verfahren korrekt durchführen.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst zudem die Haltung des Gemeindeamtes, die Anliegen der Gemeinden wohlwollend zu prüfen und ihnen wenn immer möglich entgegen zu kommen.

Gemeindefusionen

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Informationen zur Rechtslage und zur gegenwärtigen Entwicklung im Bereich Gemeindefusionen mit Interesse zur Kenntnis genommen. Sie vermutet, dass gerade bei kleineren Gemeinden Handlungsbedarf bestehen könnte. Ergibt eine Überprüfung einen offensichtlichen Handlungsbedarf, dann sollte das Gemeindeamt aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission eine offensivere Rolle wahrnehmen können, was aber gemäss geltender Rechtsgrundlage nicht möglich ist. Regierungsrat Martin Graf nahm ein entsprechendes Votum anlässlich der Besprechung positiv zur Kenntnis.

Anlässlich der Auswertung der Besprechung diskutierte die Geschäftsprüfungskommission unter anderem, wie sinnvoll die finanzielle Förderung von Fusionsprojekten durch den Kanton ist. Gemäss Kantonsverfassung werden die Gemeinden vom Kanton bei Fusionsprojekten unterstützt. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission haben dabei gerade die finanziellen Beiträge einen wichtigen Stellenwert. Will der Kanton, dass vermehrt Gemeindezusammenschlüsse zustande kommen, dann ist dieses finanzielle Engagement unabdingbar.

Revisionsdienste

Den Gemeinden steht es frei, für die Prüfung ihrer Rechnungen die Revisionsdienste zu beauftragen. 2010 haben 95 der 171 Gemeinden von dieser Dienstleistung Gebrauch gemacht. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission hat bei den Revisionsdiensten in den letzten Jahren ein Wandel stattgefunden, indem vermehrt auf die Bedürfnisse der Gemeinden geachtet wird. Dies erklärt, weshalb eine Mehrheit der Gemeinden die Revisionsdienste in Anspruch nimmt.

2.2 Zusatzthema „Psychiatrisch-Psychologischer Dienst“

Vorbemerkungen

Mit Eingabe vom 27. Oktober 2012 gelangte Michael Handel von der Organisation „kinderohnrechte“ an den Kantonsrat und beschwerte sich über die von ihm als „Vetternwirtschaft“ bezeichneten Zustände beim Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (PPD) des Kantons Zürich. Dabei äusserte er sich insbesondere zur Person des Chefarztes des PPD, Frank Urbaniok, kritisch. Auch beschwerte er sich über den Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens in einem konkreten Fall und stellte die vom PPD verwendeten Therapie- und Beurteilungsinstrumente in Frage.

In der Folge liess das Amt für Justizvollzug (JuV) der Geschäftsprüfungskommission ein Memo („Untervernehmlassung JuV für Stellungnahme zuhanden GPK“) zukommen, datierend vom 28. November 2012, welches teilweise auf die in der Aufsichtseingabe behandelten Fragen eingeht. Der Geschäftsprüfungskommission stellten sich auch nach Durchsicht des Memos noch gewisse Fragen, welche sie in der Folge auf dem schriftlichen Weg an die Direktion der Justiz und des Innern richtete. Mit Schreiben vom 8. Februar 2013 nahm diese ausführlich Stellung zu den eingereichten Fragen. An der Sitzung der Geschäftsprüfungskommission vom 21. Februar 2013 wurden in Anwesenheit von Regierungsrat Martin Graf, dem Chef des JuV, Thomas Manhart, sowie Frank Urbaniok die gestellten Fragen besprochen und die Situation diskutiert.

Die Geschäftsprüfungskommission beschränkte ihre Prüfung vorwiegend auf die Fragen im Zusammenhang mit der Nebenbeschäftigung von Frank Urbaniok. Der durch die Rechtsprechung entschiedene konkrete Fall entzieht sich ihrer Oberaufsichtstätigkeit. Auch ist es der Geschäftsprüfungskommission nicht möglich, eine Evaluation des thera-

peutischen Nutzens der Therapie- und Behandlungsinstrumente FOTRES oder DOT vorzunehmen.

Nach Abschluss ihrer Prüfung im ob genannten Ausmass, kommt die Geschäftsprüfungskommission zu folgenden Feststellungen:

Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitenden des JuV

Eine personenscharfe Übersicht, welchen Mitarbeitenden des JuV eine Nebenbeschäftigung bewilligt wurde, existiert nicht. Die einzelnen Bewilligungen befinden sich im jeweiligen Personaldossier, werden statistisch jedoch nicht erfasst.

Vom PPD haben im Jahre 2012 insgesamt 26 Mitarbeitende im Rahmen der Nebenbeschäftigungen von Frank Urbaniok mitgewirkt. Diverse Mitarbeitende des PPD arbeiten unabhängig von der Praxis von Frank Urbaniok in eigener oder externer Praxis.

Die Nebenbeschäftigung kantonaler Angestellter ist in § 53 des Personalgesetzes und § 144 der dazu gehörigen Vollzugsverordnung geregelt. Der Kanton Zürich verfügt dabei über eine relativ liberale Regelung. Nebenbeschäftigungen sind demnach grundsätzlich erlaubt, wenn sie die amtliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigen und mit der dienstlichen Stellung vereinbar sind.

Innerhalb dieser Vorgaben ist die Nebenbeschäftigung von Frank Urbaniok sowie weiterer Mitarbeitender des PPD, welche in seiner privaten Praxis mitwirken, mit Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 11. April 2012 geregelt. Dabei sind die Art der Nebenbeschäftigung, die maximal erlaubte Anzahl Stunden, die Abgaben zur Infrastrukturnutzung, sowie die Verpflichtung zur revisionsmässigen Erfassung dieser Tätigkeiten festgelegt. Seine Mitwirkung bei der Profecta AG (siehe unten) ist mit Direktionsverfügung vom 21. Dezember 2004 bewilligt. Die getroffenen Regelungen entsprechen den gesetzlichen Vorgaben.

Praxis für forensisch-psychiatrische Beratung und Gutachten

Frank Urbaniok ist eine Person medialen Interessens, wobei für den Betrachter nicht immer einfach zu erkennen ist, ob er in seiner Eigenschaft als Chefarzt des PPD oder als privater Gutachter auftritt. Dies sind sich auch die Direktion der Justiz und des Inneren und Frank Urbaniok selbst bewusst. Das Zusammentreffen von privater Praxisadresse und Adresse des PPD erachtet auch die Geschäftsprüfungskommission als missverständlich, doch hat gemäss § 35 und § 36 des Gesundheitsgesetzes der Leiter eines Ambulatoriums bzw. einer Poliklinik zwingend über eine kantonale Berufsausübungsbewilligung, also über eine Praxisbewilligung zum Führen einer privaten ärztlichen Praxis zu verfügen. Dies ist die Voraussetzung dafür, die Gesamtverantwortung für die Institution wahrnehmen zu können.

Ein weiterer Punkt, welcher gegen aussen die Ansicht einer unklaren Trennung der Tätigkeiten von Frank Urbaniok begünstigen kann, ist die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Annahme, dass der PPD forensische Gutachten erstelle. Dies ist nicht der Fall. Der PPD war durch seine therapeutischen Pflichtaufgaben schon immer so ausgelastet, dass es seit seiner Gründung nie möglich war, mit den institutionellen Ressourcen ein zusätzliches, optionales Geschäftsfeld wie das Erstellen von Gutachten zu bearbeiten. Kernbereich des PPD ist die psychiatrische und psychotherapeutische Grundversorgung und Krisenintervention bei inhaftierten Personen sowie die Durchführung von gerichtlich angeordneten oder freiwilligen Therapien.

Dass daher bei steigendem Bedarf nach forensischen Gutachten und gleichzeitigem Mangel an entsprechendem Fachpersonal Frank Urbaniok seine Erfahrung in seiner Freizeit zur Verfügung stellt, begrüsst die Geschäftsprüfungskommission generell. Dies kommt auch der Ausbildung auf dem Gebiet der Forensik tätigen Psychiaterinnen und Psychiatern zu Gute. Das von der Direktion der Justiz und des Innern vorgebrachte Argument,

dass sich im Falle der Ausübung von Gutachtertätigkeit durch den PPD alle Mitarbeitenden auf diese interessante Tätigkeit stürzen und gleichsam das Tagesgeschäfts vernachlässigen würden, kann die Geschäftsprüfungskommission indes nicht ganz nachvollziehen.

Zu erwähnen ist noch, dass in der privaten Praxis von Frank Urbaniok lediglich um die 30 von den im Kanton Zürich jährlich ca. 300 anfallenden Gutachten verfasst werden. Dabei haben letztlich immer die Auftraggeber, also die Staatsanwaltschaften, Gerichte oder Privatpersonen zu entscheiden, wen sie als Gutachter beauftragen.

Die Geschäftsprüfungskommission heisst auch die Bestrebungen der Amtsleitung gut, vermehrt die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich in die Gutachtertätigkeit miteinzubeziehen, insbesondere im Bereich der häuslichen Gewalt.

FOTRES und Profecta

Wie erwähnt, ist es der Geschäftsprüfungskommission nicht möglich, eine Evaluation des therapeutischen Nutzens von FOTRES durchzuführen. Sie hat sich dennoch über das von Frank Urbaniok entwickelte Instrument informieren lassen.

Im Gegensatz zu den anderen verwendeten Instrumenten handelt es sich bei FOTRES um ein dynamisches Programm, mit welchem der Verlauf einer Therapie beurteilt werden kann. FOTRES verfolgt in erster Linie auch eine Standardisierung des Begutachtungsprozesses. Es dient dazu, dass Entscheide nicht einfach aus dem Bauch heraus gemacht werden, sondern transparent sind, was letztlich auch auf eine erhöhte Kontrollierbarkeit hinausläuft. Gerade in einem so heiklen Bereich wie der forensischen Psychiatrie begrüsst daher die Geschäftsprüfungskommission solche Qualitätssicherungsinstrumente.

FOTRES als momentan einziges in dieser Art bestehendes Instrument wird von Frank Urbaniok und seinem Team ständig weiterentwickelt und mittlerweile von zahlreichen Institutionen verwendet. Nebst zahlreichen Publikationen in peer-reviewed wissenschaftlichen Fachzeitschriften publizieren die Macher von FOTRES auch vermehrt auf öffentlichen Plattformen, um eine möglichst hohe Objektivität der Beurteilungen zu gewinnen.

FOTRES wurde von Frank Urbaniok in seiner Freizeit entworfen mit Daten, welche er vorwiegend aus seiner privaten Praxistätigkeit gewonnen hat. Im Jahre 2005 hat er die Profecta AG gegründet, welche FOTRES unterhält. Dass der Kanton Zürich von der Profecta Lizenzen für die Anwendung von FOTRES bezieht, mutet auf den ersten Blick befremdlich an. Dies empfand der Chef des JuV anfangs ebenso. Hätte der Kanton jedoch selbst ein solches Instrument zu entwickeln gehabt, wären bei unsicherem Ausgang wohl weit höhere Kosten entstanden. Das ganze Risiko, die ganzen Weiterentwicklungs- und Unterhaltskosten liegen bei der jetzigen Lösung bei der Profecta und der Kanton bezahlt lediglich für die genutzte Dienstleistung. Wirtschaftlich und rechtlich ist dies für den Kanton Zürich somit ein gangbarer Weg.

Da es aufgrund seines dynamischen Elements keine mit FOTRES vergleichbaren Programme gibt, und der entsprechende finanzielle Schwellenwert nicht erreicht wurde, wurde kein Submissionsverfahren durchgeführt.

FOTRES wird zudem nicht als alleiniges Instrument beim PPD verwendet. Es kommen weitere in der Psychiatrie üblicherweise eingesetzte Prognose- und Diagnoseinstrumente zum Einsatz wie die Psychopathiecheckliste (Hare 2003), der Violence Risk Appraisal Guide (VRAG) und weitere.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Zusammenfassend stellt die Geschäftsprüfungskommission fest, dass nach Prüfung der Aufsichtseingabe und der Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern sowie dem persönlichen Gespräch keine konkreten erhärtenden Hinweise auf Ordnungswidrigkeiten seitens des JuV vorliegen. Die Geschäftsprüfungskommission sieht das Vertrauen

des Regierungsrates in Frank Urbaniok somit als gerechtfertigt. Die Ausführungen in der Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern sind nachvollziehbar und zeigen auf, dass das Amt für JuV, insbesondere der PPD, seinen Auftrag unter Beachtung der Gesetze ausführt. Das persönlich geführte Gespräch war offen und die Informationen transparent und belegt. Weitergehende Abklärungen im konkreten Fall drängen sich im Rahmen der Oberaufsicht damit nicht auf. Für die Geschäftsprüfungskommission besteht somit im konkreten Fall kein weiterer Handlungsbedarf.

Die Geschäftsprüfungskommission kann indes auch verstehen, dass für den ausenstehenden Betrachter die verschiedenen Tätigkeitsgebiete von Frank Urbaniok für Verwirrung sorgen können. Durch die Feststellung, dass der PPD überhaupt keine gutachterliche Tätigkeit ausführt, konnte sich indes eine Klärung ergeben. Dass der PPD diese ihm vom Gesetz als optionale Tätigkeit überlassene Aufgabe der Gutachtenserstellung nicht ausführt, akzeptiert die Geschäftsprüfungskommission als strategischen Entscheid. Er kann aber nicht darin begründet sein, dass sich alle Mitarbeitenden des PPD nur noch auf die Gutachtertätigkeit stürzen würden. Entsprechendes wäre mit einem angepassten Führungsstil zu klären.

Zum Thema Nebenbeschäftigungen im Allgemeinen sieht die Geschäftsprüfungskommission Verbesserungspotential dahingehend, dass es abzuklären gilt, ob diese einheitlicher zu regeln sind. Die Geschäftsprüfungskommission musste feststellen, dass es keine Erfassung der Nebenbeschäftigungen der kantonalen Angestellten gibt. Eine diesbezügliche amts- und auch direktionsübergreifende Aufstellung könnte Aufschluss darüber geben, ob es eine einheitliche Praxis braucht.

Auch kann die relativ liberale Regelung der Nebenbeschäftigungen der kantonalen Angestellten hinterfragt werden. Die Geschäftsprüfungskommission sieht aber auch das Spannungsfeld zwischen Forschung, Einkommensmöglichkeiten und der Loyalität gegenüber dem Kanton, in welchem sich ausgewählte Fachspezialisten wie Frank Urbaniok bewegen können müssen.

3. Sicherheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonale Führungsorganisation“

Rechtsgrundlagen der kantonalen Führungsorganisation

Die kantonale Führungsorganisation (KFO) findet ihre Rechtsgrundlage in Bundes- und kantonalen Gesetzen. Im Vordergrund stehen dabei das kantonale Bevölkerungsgesetz (BSG) und die kantonale Verordnung über die strategische Führung und den Einsatz der kantonalen Führungsorganisation (KFOV). Das BSG bezweckt, in ausserordentlichen Lagen die Grundversorgung der Bevölkerung sowie den Schutz, die Rettung und Betreuung von Menschen und Tieren zu gewährleisten, die natürlichen Lebensgrundlagen, Kulturgüter und Sachwerte zu schützen und die Handlungsfähigkeit der Behörden und der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen.

Hinsichtlich des Einsatzes der KFO wird unterschieden zwischen besonderem Ereignis, Grossereignis und Katastrophe. Als besonderes Ereignis gelten Lagen, die in gewissen Bereichen mit den ordentlichen Alltagsorganisationen nicht mehr bewältigt werden können. Zu denken ist beispielsweise an schwere Verkehrsunfälle, kleinräumige Stromausfälle oder Brandfälle. Sie beschränken sich in der Regel auf einen engen örtlichen Bereich. Grossereignisse überfordern in zahlreichen Bereichen und Sektoren die ordentlichen Einsatzorganisationen und verursachen grossflächige Auswirkungen. Katastrophen sind demgegenüber Notlagen, die ganze Regionen oder grosse Teile des Kantons oder der Schweiz schwer in Mitleidenschaft ziehen, oder bewaffnete Konflikte. Katastrophen füh-

ren zu einer ausserordentlichen Lage. Eine solche liegt beispielsweise bei einem Erdbeben, einer Pandemie oder langanhaltenden Stromunterbrüchen vor.

Die KFO unterstützt den Regierungsrat bei der Bewältigung einer drohenden oder eingetretenen ausserordentlichen Lage und baut auf den ordentlichen Strukturen auf. Neben dem Einsatz in ausserordentlichen wird die KFO aktiv bei bewaffneten Konflikten sowie zur Bewältigung anderer Lagen.

Aufgaben, Zuständigkeiten, Abläufe und Beteiligte innerhalb der kantonalen Führungsorganisation

Beteiligte

Grundsätzlich sind alle Direktionen und Ämter verpflichtet, bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen Mitarbeitende der KFO zur Verfügung zu stellen. Die ordentlichen Kompetenzen der Direktionen und Ämter werden jedoch nicht ausser Kraft gesetzt. Die KFO ist für die Lagebeurteilung und Koordination zuständig und setzt sich zusammen aus Kantonspolizei, Fachstab und Führungsunterstützung. Die KFO und der Fachstab werden in der Regel vom Kommandanten der Kantonspolizei geführt. Im Fachstab sind die Kantonspolizei, die kantonale Feuerwehr, der kantonsärztliche Dienst, das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, das Amt für Militär und Zivilschutz sowie die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates vertreten. Bis anhin musste die KFO für den Ernstfall noch nie eingesetzt werden.

Zuständigkeiten und Abläufe

Die Kantonspolizei stellt die Führungsunterstützung sowie die Infrastruktur für den Betrieb der KFO zur Verfügung und koordiniert und unterstützt die Aus- und Weiterbildung der KFO und der Gemeinden. Der Kommandant der Kantonspolizei ruft die KFO ein und leitet sie.

Die verschiedenen Führungsstufen werden modular und ereignisbezogen zusammengesetzt und passen sich flexibel der Eskalation des Ereignisses an. Bei besonderen Ereignissen, Sonderlagen, Grossereignissen und Katastrophen trifft die Kantonspolizei die sofort erforderlichen Massnahmen, koordiniert und leitet die eingesetzten Kräfte und Mittel. Bei Ereignissen in den Städten Zürich und Winterthur wird die Einsatzleitung in der Regel bei der zuständigen Stadtpolizei belassen. Besteht bei einer ausserordentlichen Lage in diesen beiden Städten ein über deren Gebiet hinausreichendes Schadensrisiko, entscheidet der Regierungsrat, ob die Gesamtleitung beim Kanton liegt. Bei Übernahme der Gesamtleitung durch den Kanton entsenden die städtischen Krisenstäbe Vertreter in den Fachstab KFO.

Fachpersonen, Fachstellen und Fachstab analysieren und beurteilen die Bedrohungslage, erarbeiten Massnahmen für mögliche Entwicklungen, treffen Sofortmassnahmen und geben fachliche Empfehlungen an die Verantwortlichen der verschiedenen Führungsstufen weiter.

Der Information der Öffentlichkeit kommt in der KFO eine grosse Bedeutung zu. Wird diese einberufen, wird ausschliesslich unter der Bezeichnung Kantonale Führungsorganisation kommuniziert. Die Koordination der Kommunikation erfolgt in enger Zusammenarbeit durch den Chef der Kommunikationsabteilung der Kantonspolizei sowie der Chefin der Kommunikationsabteilung des Regierungsrates. Sämtliche Kommunikationsaktivitäten werden im Ereignisfall durch diese beiden Stellen gebündelt. Dabei steht es ihnen frei, je nach Thema fachspezifische Unterstützung aus den Kommunikationsbereichen der Direktionen beizuziehen. Gerade bei der Kommunikation können sich den zuständigen Stellen grössere Probleme stellen, so etwa bei einem grösseren Stromausfall. Die üblichen Kommunikationswege stehen nicht mehr zur Verfügung. Eine Information der Bevölkerung vor Ort wäre beispielsweise mit den örtlichen Polizeipatrouillen möglich.

Aufgaben des Regierungsrates

Bei einer ausserordentlichen Lage ist das oberste Ziel von Regierungsrat und Verwaltung die Wahrung der Handlungsfreiheit und der Erhalt des Vertrauens der Bevölkerung. Dabei legt der Regierungsrat die Priorität seines Handelns auf die Information der Bevölkerung, die Kontakte zu Bund und Nachbarkantonen sowie auf den Entscheid betreffend minimal sicherzustellende Leistungen von Behörden und Unternehmen. Der Regierungsrat ist für folgend Entscheide zuständig: Beginn und Ende der ausserordentlichen Lage, Bewilligung von Anträgen des Fachstabes, Requisitionen erforderlicher Mittel, Einsatzverpflichtungen im Gesundheitswesen, Leistungsverpflichtungen zulasten Betreiber von Energie- und Wasserversorgungsanlagen sowie von Entsorgungsanlagen, Unterstützungsbegehren an die Armee unter der Voraussetzung der Subsidiarität.

Der Regierungsrat kann Notverordnungen im Sinne von Artikel 72 der Kantonsverfassung erlassen, wenn die öffentliche Sicherheit schwerwiegend gestört oder unmittelbar bedroht ist. Solche sind dem Kantonsrat unverzüglich zur Genehmigung zu unterbreiten und werden spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten wieder aufgehoben.

Mit Blick auf die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Regierungsrates und der öffentlichen Verwaltung prüft der Regierungsrat zusammen mit der Kantonspolizei und der KFO die aktuelle Gefährdung. Je nach Lage und Situation werden für die Regierungsglieder und für die Verwaltung massgeschneiderte Massnahmen getroffen. Weitere Sicherheitsvorkehrungen können angeordnet und Verhaltensvorschriften geprüft werden. Im Falle von Katastrophen oder ausserordentlichen Lagen stehen der Regierung am Standort der Kantonspolizei Räumlichkeiten zur Verfügung, wo sie in unmittelbarer Nähe zur KFO beraten und Anordnungen treffen kann. Ist rechtzeitiges Handeln des Regierungsrates bei Gefahr nicht möglich, trifft an dessen Stelle der Kommandant der Kantonspolizei die erforderlichen Massnahmen und setzt den Regierungsrat unverzüglich darüber in Kenntnis.

Mit den Beteiligten innerhalb der KFO werden regelmässig Übungen durchgeführt. Im Jahr 2012 organisierte die Kantonspolizei insgesamt drei Übungen mit Teilen bzw. mit dem ganzen Fachstab der KFO. Anlässlich der Sicherheits-Verbunds-Übung 2014 werden während vier Tagen im November 2014 mit Bund, Kantonen sowie den Städten Zürich und Winterthur die Szenarien „Stromausfall“ und „Pandemie“ geübt.

Krisenübungen

Der Regierungsrat entschied 2005, jeweils im zweiten Jahr der Legislatur eine Krisenübung zu verschiedenen Szenarien durchzuführen. Diese Übungen werden jeweils von der Sicherheitsdirektion und der Staatskanzlei vorbereitet. 2012 befasste sich der Gesamtregierungsrat im Rahmen der Krisenübung BREAK 12 mit den Auswirkungen eines länger dauernden, flächendeckenden Stromunterbruchs im Kanton Zürich. Aus dem zugrunde liegenden Szenario hatte sich der Regierungsrat mit folgenden Fragen zu befassen: Was sind die Auswirkungen für den Kanton? Was sind die Konsequenzen für Menschen, Wirtschaft und Gesellschaft? Wo ist die Regierung gefordert? Wie arbeiten Regierung und Verwaltung in solchen Situationen zusammen? Der Fachstab machte umfassende Problemerkennungen und Eventualplanungen. In der Folge wurden dem Regierungsrat verschiedene Massnahmen vorgeschlagen, welche dieser zu beraten und entscheiden hatte. Gemäss Sicherheitsdirektor legen solche Übungen relativ gut Schwachstellen und Verbesserungspotenzial offen.

Vorgehen bei ausserordentlichen Lagen am Flughafen Zürich

Flughafenpolizei

Durch den Betrieb des Flughafens Zürich entstehen besondere Sicherheitsbedürfnisse, um die sich die Flughafenpolizei rund um die Uhr kümmert. Sie ist eine Hauptabteilung der Kantonspolizei und übernimmt sämtliche Polizeiaufgaben am Flughafen, ist also Kriminal-, Sicherheits- und Grenzpolizei.

Das Sicherheitsdispositiv für die Bewältigung besonderer Ereignisse, Grossereignisse und Katastrophen am Flughafen Zürich basiert auf einer ständig operationellen, umfassend dokumentierten Notfallorganisation, in die neben der federführenden Flughafenpolizei auch alle anderen flughafenspezifischen Partner – insbesondere Flughafen Zürich AG, Swiss International Air Lines und Handling Agent Swissport – eingebunden sind. Dieses Konzept regelt mit verbindlichen Checklisten, Pflichtenheften und Ablaufdiagrammen, wie auf mögliche Ereignisse am Flughafen zu reagieren ist. Es existiert auch ein nichtpolizeilicher Krisenstab Flughafen, in dem die Flughafenpolizei nicht vertreten ist. Dieser ist für die gesamte Betriebsführung des Flughafens im Krisenfall zuständig.

Bis 2003 war das Flughafenregiment 4 (Flhf Rgt 4) zuständig für die militärische Aufgabe "Schutz des Flughafens Zürich". Ende 2003 wurde dieses Regiment aufgelöst. Zur teilweisen Kompensation wurde dem Stab Territorialregion 4 (Ter Reg 4) eine besondere Stabsgruppe, die Zelle Sicherheit Flughafen, angegliedert. Anfänglich setzte sie sich noch ausschliesslich aus Offizieren aus dem ehemaligen Flhf Rgt 4 zusammen. Heute besteht sie vorwiegend aus Offizieren einer späteren Generation, die sich ihr objektbezogenes Know-how durch ihre Mitarbeit bei der Planung und Durchführung der beiden grossen Volltruppenübungen "AEROPORTO 05" und "AEROPORTO 10" erarbeitet haben. Gemäss Sicherheitsdirektion ist aber ein direkter Einsatz der Armee innerhalb des Flughafens nicht realistisch im Hinblick auf die weitläufigen Gebäude, die Zutrittsbeschränkungen und die Einhaltung internationaler Vorschriften auch im Krisenfall. Die Armeeunterstützung habe subsidiären Charakter. Das heisst, die Armee unterstützt allenfalls dann, wenn die zivilen Behörden mit ihren Möglichkeiten an Grenzen stossen. Denkbar wäre ein Unterstützungsbegehren an die Armee für Aufgaben im Bereich Logistik.

Übungen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit am Flughafen Zürich

Die Volltruppenübung "AREOPORTO 10" bestätigte insbesondere zwei Punkte, die sich bereits aus der gleichnamigen Übung im Jahr 2005 ergeben hatten: Erstens gibt es nach wie vor keinen valablen Ersatz für echte militärische Alarmverbände; zweitens fehlt es an Truppen, welche über die nötigen Ortskenntnisse und über die Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Flughafenpolizei und anderen Partnern der Notfallorganisation verfügen. Gemäss Kantonspolizei ist dieser Mangel aber dahingehend zu relativieren, dass die Durchhaltefähigkeit der Kantonspolizei am Flughafen Zürich grösser ist als gemeinhin angenommen. Es sei davon auszugehen, dass im Fall eines Katastrophenereignisses der Flughafen nicht uneingeschränkt betrieben werden könne und bestimmte Leistungen eingestellt oder reduziert würden. Dadurch wäre es möglich, dass die Polizei ihre bis anhin für die Grenz- und Sicherheitskontrolle eingesetzten Ressourcen für den Objektschutz freistellen könnte. Im Übrigen habe diese Volltruppenübung aufgezeigt, wie wichtig gut funktionierende Kontakte zwischen den Kommandostellen der Kantonspolizei, insbesondere der Flughafenpolizei, und der Territorialregion 4 sind. Da der amtierende Chef Flughafenpolizei gleichzeitig die militärische Funktion des stellvertretenden Kdt Ter Reg 4 innehat, ist diese Voraussetzung gegenwärtig optimal erfüllt.

In den ungeraden Jahren findet jeweils eine von der International Civil Aviation Organization (ICAO) vorgeschriebene Grossübung statt. Mögliche Szenarien sind beispielsweise Hijacking, Flugzeugabsturz, Anschlag, Explosion oder Grossbrand. Bei der Vorbereitung dieser Übungen ist jeweils auch ein Vertreter des Bundesamtes für Zivilluftfahrt be-

teilt. Bei diesen Übungen werden alle gemäss Notfallkonzept für die Flughafensicherheit verantwortlichen Organisationen anhand eines Drehbuchs geübt. Aus jeder Übung resultiert ein Bericht und Massnahmenkatalog zuhanden des Bundesamtes für Zivilluftfahrt. Im Oktober 2013 wurde die ICAO-Notfallübung "LIBERO 13" durchgeführt, die auf dem Szenario "Flugzeugentführung mit Geiselnahme und Erpressung" basierte. In den Zwischenjahren wird jeweils auf freiwilliger Basis eine entsprechende Stabs- oder Stabsrahmenübung durchgeführt. Ziel dieser Übungen ist in erster Linie, die Notfallorganisation innert nützlicher Frist hochzufahren und betriebsbereit zu machen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Veranstaltung zu diesem Schwerpunktthema gliederte sich in zwei Bereiche: Einerseits die Besprechung mit dem Sicherheitsdirektor, dem Kommandanten der Kantonspolizei und dem Chef der Flughafenpolizei zur KFO, andererseits die Führung auf dem Flughafengelände, welche auch die vielfältigen Aufgabenbereiche der Flughafenpolizei, insbesondere die Grenzkontrolle und die Bedeutung der Schengen-Aussengrenze, aufzeigte.

Aufgrund der informativen Ausführungen zur KFO hat die Geschäftsprüfungskommission den Eindruck erhalten, dass im Kanton Zürich zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen eine professionelle Organisation zur Verfügung steht, die neben Führungserfahrung auch über das notwendige Fachwissen verfügt. Sie begrüsst die Entscheidung des Regierungsrates, regelmässige Krisenübungen zu unterschiedlichen Szenarien durchzuführen. Hingegen scheint es der Geschäftsprüfungskommission nicht möglich zu sein, mit solchen Übungen das Vorgehen für alle denkbaren Krisensituationen und Bedrohungslagen voranzuplanen. Diese Übungen dienen denn auch hauptsächlich dazu, die Führungsorganisation innert nützlicher Frist hochzufahren und zu entscheiden, welche Beteiligten und Partner bzw. welches Fachwissen prioritär beizuziehen sind.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass es offenbar zwischen Armee und Kantonspolizei unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Durchhaltefähigkeit der Kantonspolizei bei ausserordentlichen Lagen gibt. Sie möchte dazu nicht Position beziehen, hält aber fest, dass die Kantonspolizei über fachlich qualifizierteres und erfahreneres Personal verfügt. Die Stärke der Armee liegt demgegenüber in Einsätzen mit grossem Personalbedarf wie Objektschutz oder Logistiksicherstellung.

4. Finanzdirektion: Themenschwerpunkt „Kantonales Steueramt“

Gesamtprojekt zur integrierten Steuerbewirtschaftung im Kanton Zürich (ZüriPrimo)

Mit Züri Primo wird bis 2018 ein System verwirklicht, das eine umfassende und integrierte Ausrichtung des Prozesses „Steuern erheben“ vorsieht. Das Vorhaben umfasst die Programmführung sowie zwölf Realisierungseinheiten, die inhaltlich und zeitlich eng aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Realisierungseinheiten zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus. Die Umsetzung der einzelnen Realisierungseinheiten erfolgt deshalb schrittweise und in einem überschaubaren Rahmen, so dass jeweils einzelne Teilbereiche des Gesamtprojekts abgeschlossen und in der Praxis überprüft werden können. Damit soll sichergestellt werden, dass die Umsetzung überblickbar abgewickelt und allfällige Probleme frühzeitig erkannt werden.

Die Terminplanung von 2004, die einen Projektabschluss im Jahr 2015 vorsah, hat aufgrund der Investitionsüberprüfung MH06 sowie der jeweiligen finanziellen, strategischen und operativen Rahmenbedingungen verschiedene Änderungen erfahren. So ist bei-

spielsweise der Grundsatz zu beachten, dass nicht die IT Vorgaben macht, sondern dass sich die IT nach den Bedürfnissen der Produktion richtet. Das hat zur Folge, dass im Verlauf des Projektes neben Budgetanpassungen auch Änderungen des Steuergesetzes zu berücksichtigen sind, was zu einer Projektverlängerung oder zu Priorisierungen führen kann. 2004 wurden die Kosten für das Gesamtprojekt auf 138,9 Mio. Franken veranschlagt. Im Rahmen von MH06 wurde für ZüriPrimo der Gesamtrahmen auf 126,7 Mio. Franken reduziert. Die Gesamtkostenschätzung im August 2013 betrug 125,8 Mio. Franken.

Mit ZüriPrimo werden seit dem Start im Jahr 2004 im Wesentlichen folgende Ziele angestrebt:

- Zentrale Verfügbarkeit von Daten und Funktionen für heutige und künftige Aufgabenstellungen des kantonalen Steueramtes. Mit der ganzheitlichen Ausrichtung des Prozesses wird eine bestmögliche Automatisierung erreicht.
- Elektronischer Datenaustausch zwischen dem kantonalen Steueramt und den Steuerämtern der Gemeinden.
- Ablösung und Erneuerung veralteter Informatikmitteln.
- Effizienz und Produktivität des Verwaltungsprozesses „Steuern erheben“ verbessern.
- Eingesetzte Sachmittel vereinheitlichen und konzentrieren sowie Wartungs- und Betriebskosten reduzieren.
- Massnahmen des Sanierungsprogramms 04 unterstützen (Konzentration des kantonalen Steueramtes auf einen Standort, elektronische Abwicklung des Steuerauscheidungs- und AHV-Taxationsverfahrens).

Die ersten Erfahrungen mit bereits abgeschlossenen Realisierungseinheiten sind positiv. Die Lösung zur ordentlichen Veranlagung der natürlichen Personen inkl. der elektronischen Anbindung aller 171 Gemeindesysteme, welche von fünf verschiedenen Herstellern stammen, ist abgeschlossen und vollständig im produktiven Einsatz (RE 01). RE 2 beinhaltet die Lösung zur elektronischen Erfassung (Scanning) und Archivierung aller Steuerdossiers und ist ebenfalls im produktiven Einsatz beim kantonalen Steueramt und bei den Gemeindesteuerämtern. Mit dieser Realisierungseinheit ist es gelungen, die Papierakten beim kantonalen Steueramt von ursprünglich 26 Kilometer Länge auf wenige Hundert Meter zu reduzieren.

Das Workflow Managementsystem beinhaltet die elektronische Steuerung für den gesamten Veranlagungsprozess (RE 03) und wird 2013 abgeschlossen. Diese Realisierungseinheit ist die grosse elektronische „Klammer“, die es ermöglicht, ohne physische Verschiebung von Papier den Bearbeitungsstand und die Erledigungsdauer der elektronischen Dossiers zu beurteilen. Mit RE 05 wird die elektronische Einreichung der Steuererklärung für alle natürlichen Personen im ganzen Kanton ermöglicht. Sie ist abgeschlossen und im produktiven Einsatz. Der zweite, wesentlich kleinere Teil von RE 05, die juristische Bibliothek, wurde 2013 gestartet und vom Regierungsrat am 6. November 2013 bewilligt. Es handelt sich um ein Informationssystem, das die Steuerkommissärinnen und -kommissäre für die Einschätzungen brauchen. Mit ihm können die aktuellsten Rechtsmittelentscheide abgerufen werden.

Die Umsetzung von RE 01 Veranlagung Juristischer Personen steht noch aus. RE 04 Ersatzbeschaffung Direkte Bundessteuer befindet sich in der Konzeptphase mit einem geplanten Abschluss bis 2016. RE 07 Ersatzbeschaffung Quellensteuer befindet sich ebenfalls in der Konzeptphase mit einem geplanten Abschluss bis 2016. RE 08 Wertschriftenbewertung wurde vom Regierungsrat am 3. Juli 2013 bewilligt und befindet sich in der Realisierung. RE 06 Liegenschaftenbewertung, RE 09 Schenkungssteuer, RE 11 Entwicklungsplattform, und RE 12 Betriebsplattform sind noch nicht gestartet.

Realisierungseinheit 05 E-Government

Am 28. Oktober 2009 bewilligte der Regierungsrat eine gebundene Ausgabe von 7,86 Mio. Franken zur Umsetzung eines Steuerportals für die natürlichen Steuerpflichtigen, Treuhänderinnen und Treuhänder. Am 2. November 2011 bewilligte der Regierungsrat zusätzliche Ausgaben von 2,7 Mio. Franken. Ab dem Jahr 2013 konnten alle natürlichen Steuerpflichtigen im Kanton die Steuererklärung erstmals über das Internet einreichen.

Die definierten Ziele wurden vollumfänglich erreicht, die Resultate sind gemäss Finanzdirektion qualitativ hochstehend und die Applikation funktioniert in der Praxis gut. Im ersten Betriebsjahr wurden rund 70'000 Onlinesteuererklärungen und zusätzlich etwa 10'000 Steuererklärungen „Light“ eingereicht. Mit dem Produkt ZHprivate Tax können die Steuerpflichtigen die Daten elektronisch in ihre Steuererklärung eintragen. Sobald sie eingegeben sind, kommen sie von der Plattform ZH-Services auf den Server, wobei das kantonale Steueramt zu diesem Zeitpunkt noch keinen Zugriff hat. So können die Daten von den Steuerpflichtigen weiter bearbeitet und geändert werden. Erst wenn die Steuerpflichtigen den Prozess abschliessen und eine Freigabe-Quittung unterschreiben, werden die Daten für das kantonale Steueramt freigegeben. Mit ZHprivate Tax-Light kann die Steuererklärung auf einem Mobile-Device ausgefüllt werden, was den Vorteil hat, dass keine Unterlagen gescannt werden müssen. Mit diesem Produkt will man vor allem die Altersgruppe zwischen 18 und 26 Jahren erreichen.

Hinsichtlich der Qualität der Steuerdaten aus den Steuererklärungen, des Informationsflusses zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeindesteuerämtern sowie dem Aufwand für das Scanning von Steuererklärungsformularen konnte eine Effizienzverbesserung erreicht werden. Ein Teil wurde jedoch bereits vorher mittels Scanning und Barcode bei der Offlinelösung erzielt. Die im Onlineverfahren erhaltenen elektronischen Informationen müssen heute noch durch die auf Papier erforderliche Unterschrift und Unterlagen mit Dokumentcharakter ergänzt werden. Am Bearbeitungsprozess hat sich durch die neuen Instrumente insofern wenig verändert. Im Fokus dieser Realisierungseinheit stand aber nicht eine Effizienzsteigerung sondern der Nutzen für die Steuerpflichtigen.

Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und Gemeindesteuerämter

ZüriPrimo hat keine direkten Auswirkungen auf die Aufgabenteilung. Hingegen werden durch den automatischen Datenaustausch, die ganzheitliche Ausrichtung des Prozesses „Steuern erheben“ und die zentrale Verfügbarkeit von Daten in der Zusammenarbeit zwischen dem kantonalen Steueramt und den Gemeindesteuerämtern manuelle Tätigkeiten wie die Übermittlung der Steuerfaktoren automatisiert und der Papierfluss durch die elektronische Erfassung und Archivierung der Steuerakten stark reduziert.

Für die ordentliche Veranlagung von natürlichen Personen ist der elektronische Datenaustausch zwischen dem System des kantonalen Steueramtes und den dezentralen Systemen der Gemeinden vollständig möglich und umgesetzt. Dadurch, dass es in den Gemeinden fünf verschiedene Systeme von unterschiedlichen Herstellern gibt, wurde aber die Umsetzung erschwert. Ausgetauscht werden insbesondere Deklarations- und Veranlagungsdaten sowie gewisse Personendaten.

Die Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und Gemeindesteuerämtern ist im Steuergesetz geregelt. Die Gemeindesteuerämter sind insbesondere zuständig für die Führung des kommunalen Steuerregisters, die Durchführung des Steuererklärungsverfahrens für die natürlichen Personen und des Bezugs der Staats- und Gemeindesteuern sowie für die Mitwirkung bei der Steuereinschätzung. In der Regel werden insgesamt mehr als die Hälfte der Steuerpflichtigen durch die Gemeindesteuerämter eingeschätzt.

Die Geschäftsprüfungskommission besuchte das kantonale Steueramt bereits einmal im Oktober 2009. Anlässlich dieses Besuches wies der damalige Amtschef darauf hin, dass

das kantonalzürcherische System mit der Mitwirkung der Gemeinden im Steuerwesen in einem komplexer werdenden Umfeld zu mehr Reibungsverlusten und damit zu abnehmender Effizienz und Effektivität führe. Diese Aussage veranlasste die Geschäftsprüfungskommission unter anderem, der Finanzdirektion zu empfehlen, die Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und Gemeinden im Bereich Steuern grundsätzlich zu überprüfen. Gemäss Finanzdirektorin wurde dieses Anliegen aufgenommen. Die Massnahme 15 b der Legislaturziele 2011-2015 sieht vor, dass die Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden im Bereich der Steuern überprüft und der Prozess sowie die Informatikmittel neu konzipiert werden. In der Folge wurde das IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen mit einem „Gutachten zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Steuerbereich“ beauftragt. Das kantonale Steueramt und die Finanzdirektion haben sich in der Zwischenzeit intensiv mit dem Gutachten befasst und werden zur gegebenen Zeit den Regierungsrat über ihre Erkenntnis informieren.

Die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen ist nur beschränkt möglich, beispielsweise bei technischen Lösungen. Dazu hat die Schweizerische Steuerkonferenz die Kommission Logistik gebildet, in der man sich regelmässig trifft und sich über neue Entwicklungen und Projekte austauscht. Für eine weitergehende Zusammenarbeit muss beachtet werden, dass die 26 Kantone neben verschiedenen Steuergesetzen auch unterschiedliche Strukturen aufweisen. Im Gegensatz zum Kanton Zürich, der dezentral organisiert ist, hat der Kanton Bern beispielsweise zentralistische Strukturen.

Mitarbeitende des kantonalen Steueramtes

Das kantonale Steueramt verfügt gemäss Stellenplan über insgesamt 714 Vollzeitstellen, die auf 756 Mitarbeitende aufgeteilt sind. Die Nettofluktuation ist relativ tief. Eine Attraktivität des Amtes ist, dass hochspezialisierte Tätigkeiten auch in Teilzeit ausgeübt werden können. Das hat dazu geführt, dass der Frauenanteil gestiegen ist. In der achtköpfigen Geschäftsleitung des kantonalen Steueramtes haben zwei Frauen Einsitz, wovon eine die Amtschefin ist. Die Branchendivisionen sind zwar eher noch männerlastig, doch gibt es bei den Gebietsdivisionen eine Division, in welcher der Frauenanteil überwiegt. Die Geschäftsleitung bekennt sich zur Teilzeitarbeit und fördert diese auch. So hat sich die Teilzeitarbeit im kantonalen Steueramt etablieren können.

Branchenlösungen für branchenspezifische Fragestellungen

Dem Anspruch auf branchenspezifische Lösungen trägt die systematische Zuordnung der Unternehmen in die drei Branchendivisionen Bau, Dienstleistungen und Konsum Rechnung. Weitergehende branchenbezogene und über längere Zeit im Einsatz stehende Kompetenzzentren können gemäss Finanzdirektion nur mit Zurückhaltung, das heisst bei klar erkennbarem Bedarf etabliert werden, da deren Betrieb aufwändig ist. Seit geraumer Zeit fest eingeführt sind solche Kompetenzzentren für die Banken, Versicherungen und Generalbauunternehmungen. Zusätzlich würden jeweils innerhalb der Branchendivisionen aufgrund aktueller Bedürfnisse ad-hoc Kompetenzzentren gebildet, die nur vorübergehend betrieben würden.

Im Zürcher Steuerbuch sind zudem verschiedene Ausführungserlasse publiziert, welche insbesondere für juristische Personen sowohl fach- als auch branchenspezifische Fragen regeln. Das kantonale Steueramt verfügt schliesslich über zahlreiche Ansprechpartnerinnen und -partner für fachspezifische Fragen. Eine amtsinterne Liste über Zuständigkeiten für fachliche Belange stellt sicher, dass allgemeine Anfragen oder solche, die durch die zuständigen Sachbearbeitenden nicht beantwortet werden können, rasch der zuständigen Person zur kompetenten Beantwortung zugewiesen werden können.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Besprechung mit der Finanzdirektorin und den Mitarbeitenden des Steueramtes war informativ und zeigte den umfassenden Aufgabenkatalog des kantonalen Steueramtes auf. Die Fragen der Geschäftsprüfungskommission wurden vollständig beantwortet. Um seine Arbeit erfüllen zu können, verfügt das kantonale Steueramt über verschiedenste Daten, darunter auch besondere Personendaten der Steuerpflichtigen. Das setzt qualifizierte und verantwortungsbewusste Mitarbeitende voraus sowie ein System, das die Datensicherheit der Steuerpflichtigen gewährleistet.

Anlässlich der Besichtigung konnte sich die Geschäftsprüfungskommission davon überzeugen, dass in den Grossraumbüros die Arbeitsplätze durchdacht und zweckmässig ausgestaltet sind. Die einzelnen Mitarbeitenden verfügen über genügend Platz. Obwohl verschiedene Telefongespräche geführt wurden, war der Lärmpegel erstaunlich gering. Grossraumbüros mögen zwar unter Umständen Nachteile mit sich bringen, doch können sie auch als „Antikorruptionsmassnahme“ betrachtet werden, da die gegenseitige Kontrolle sichergestellt ist. Zudem wird auch der fachliche Austausch mit Kolleginnen und Kollegen erleichtert.

Im Rahmen der Besichtigung wurde die Geschäftsprüfungskommission in Zweiergruppen eingeteilt und diesen von Mitarbeitenden die elektronische Bearbeitung der Steuererklärungen von natürlichen Personen am Arbeitsplatz präsentiert. Je nach Umfang werden einzelne Steuere dossiers nur noch elektronisch bearbeitet, andere vorläufig noch mit Unterstützung der Papierakten. Der Geschäftsprüfungskommission wurde bestätigt, dass sich die zur Verfügung stehenden elektronischen Produkte in der Praxis bewähren.

Aufgrund der Besichtigung verschiedener Abteilungen des kantonalen Steueramtes und der Präsentation am Arbeitsplatz hat die Geschäftsprüfungskommission zudem den Eindruck erhalten, dass unter den Mitarbeitenden ein gutes und kollegiales Arbeitsklima herrscht.

Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den Gemeindesteuerämtern hält die Geschäftsprüfungskommission an ihren Feststellungen und Empfehlungen aus dem Jahr 2009 fest. Mit Blick auf Effizienz und Effektivität ist eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Steuern notwendig. Zumindest sollte eine Vereinheitlichung der IT-Systeme in den Gemeinden baldmöglichst realisiert werden.

Steuererleichterungen gemäss §§ 15 und 62 des Steuergesetzes

Steuererleichterungen für Unternehmungen war in der Vergangenheit immer wieder ein Thema, mit dem sich der Kantonrat – beispielsweise in KR-Nr. 256/2012 – aber auch die Geschäftsprüfungskommission befassten. Mit Schreiben vom 22. August 2012 beantwortete die Finanzdirektion die Fragen der Geschäftsprüfungskommission zu diesem Thema. Im Rahmen einer Besprechung mit der Finanzdirektorin und Vertretern des kantonalen Steueramtes liess sich die Geschäftsprüfungskommission zusätzlich die Abläufe, Zuständigkeiten und Kriterien bei der Beurteilung von Gesuchen um Steuererleichterungen detailliert aufzeigen.

Rechtsgrundlagen

Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden setzt in Artikel 5 die Grundlage für die Steuererleichterung für Unternehmen. Dabei handelt es sich um eine „Kann-Vorschrift“. Der Kanton Zürich schaffte als einer der letzten Kantone 1999 im Rahmen der Totalrevision des Steuergesetzes eine entsprechende kantonale Grundlage. Gemäss §§ 15 und 62 des Steuergesetzes kann der Regierungsrat im Einvernehmen mit der zuständigen Gemeinde für Unternehmen von juristi-

schen Personen bzw. für Personenunternehmen, die neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse dienen, höchstens für das Eröffnungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. Der Regierungsrat gewährt in der Regel Steuererleichterungen für eine Dauer zwischen fünf und zehn Jahren. Die Finanzdirektion wies anlässlich der Besprechung deutlich darauf hin, dass dieses Instrument Steuererleichterungen und nicht Steuerbefreiung ermögliche. Zudem würden im Kanton Zürich keine Steuererleichterungen über 50% des ordentlicherweise geschuldeten Steuerbetrages gewährt.

Neben dieser Rechtsgrundlage besteht die Erklärung der Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren vom 15. Oktober 1997. Diese enthält die Verpflichtung, auf Abwerbung von bereits steuerpflichtigen Unternehmen aus anderen Kantonen zu verzichten und die Regeln der Fairness zu beachten. Die Erklärung wurde am 25. Januar 2008 erneuert. Die Finanzdirektorin wies jedoch darauf hin, dass es in der Vergangenheit trotz der Erklärung Fälle gegeben habe, in denen versucht worden sei, auf aggressive Art und Weise Unternehmen abzuwerben.

Kriterien

Damit Steuererleichterungen gewährt werden können, muss einerseits eine Neueröffnung vorliegen. In der Regel kann bei einem Neueintritt in die Steuerpflicht davon ausgegangen werden. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden. – Um dieses Kriterium zu konkretisieren, definierte in den 90er-Jahren die Arbeitsgruppe Unternehmensbesteuerung der Schweizerischen Steuerkonferenz die Voraussetzungen, welche dazu erfüllt sein müssen: das Vorliegen eines technologischen Sprungs bzw. einer Innovation, bedeutende Investitionen relativ zur Grösse des Betriebs oder aber die Abgrenzung von Massnahmen, welche für ein erfolgreiches Going Concern nötig sind. Diese Definition hat sich seither in den einschlägigen Steuerrechtskommentaren niedergeschlagen. – Andererseits muss neben der Neueröffnung oder der wesentlichen Änderung der betrieblichen Tätigkeit ein volkswirtschaftliches Interesse gegeben sein. Dieses ist in der Regel mit der Schaffung von Arbeitsplätzen erfüllt.

Umsetzung in der Praxis

Die Praxis in den einzelnen Kantonen ist sehr unterschiedlich. Teilweise werden sehr grosszügige Steuererleichterungen gewährt. Der Kanton Zürich ist demgegenüber eher zurückhaltend.

Der Entscheid über die Gewährung von Steuererleichterungen bewegt sich im heiklen Spannungsfeld zwischen dem Interesse an der Ansiedlung neuer Unternehmen und dem Bestreben, ansässige Unternehmen fiskalisch nicht zu benachteiligen. Der Regierungsrat hat deshalb bereits bei der Einführung des Instruments im Jahr 1999 in einem Merkblatt festgehalten, dass für die Gewährung nicht nur die gesetzlichen Grundlagen zu beachten sind, sondern auch die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität. Zur Prüfung dieser Grundsätze wird von den gesuchstellenden Unternehmen jeweils eine Konkurrenzanalyse mit Bezeichnung der Konkurrenzunternehmen und Konkurrenzprodukte eingefordert. Die Einhaltung dieser Grundsätze schliesst in einem grossen Wirtschaftskanton wie Zürich mit breit diversifizierter Wirtschaftsstruktur naturgemäss eine extensive Handhabung des Instruments der Steuererleichterung aus. Diese Beschränkung hat dazu geführt, dass bisher nur vereinzelt Steuererleichterungen gewährt wurden. Zielgruppe sind im Wesentlichen ausländische Unternehmen, welche im Kanton Zürich sitzen, in einem neuen Geschäftsbereich tätig sind und beabsichtigen, zahlreiche Ar-

beitsplätze zu schaffen. Das Merkblatt hält zudem fest, dass Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaften keine Steuererleichterungen erhalten.

Steuererleichterungen sind an folgende Bedingungen geknüpft: Einreichung eines Businessplanes mit den Angaben zur Unternehmung, Einreichung einer Steuererklärung sowie Pflicht zur Bildung von Rückstellungen aus den Steuerersparnissen. In den Jahren, in welchen Steuererleichterungen gewährt werden, darf kein Gewinn ausgeschüttet werden. Mit den Rückstellungen kann das Unternehmen weitere Investitionen tätigen. Die Rückstellungen stehen aber auch für Rückzahlungen zur Verfügung, falls das Unternehmen innerhalb der Dauer der Steuererleichterungen wegzieht oder liquidiert wird. Eine Nachzahlungspflicht wird geprüft, falls die Bedingungen nicht erfüllt werden.

Verfahren

Vor der Einreichung eines förmlichen Gesuches führen die Unternehmen in der Regel Kontaktgespräche mit der Standortförderung der Volkswirtschaftsdirektion oder mit dem kantonalen Steueramt für Vorabklärung. Falls sich in den folgenden Abklärungen nicht zeigt, dass die Voraussetzungen für Steuererleichterungen nicht erfüllt sind, reicht das Unternehmen ein formelles Gesuch ein. Dieses wird vom kantonalen Steueramt unter Einbezug der Standortförderung und der Sitzgemeinde geprüft. Die Sitzgemeinde erhält sodann den vom kantonalen Steueramt erarbeiteten Entwurf des Regierungsratsbeschlusses zur Stellungnahme. Danach beschliesst der Regierungsrat im Einvernehmen mit der Sitzgemeinde. Der Regierungsratsbeschluss ist schliesslich vom Unternehmen gegenzuzeichnen.

Der zeitliche Druck der Standortprojekte zwingt häufig dazu, den Gesuchstellern bereits vor dem formellen Eintreffen der Stellungnahmen der Gemeinden und vor der eigentlichen Beschlussfassung durch den Regierungsrat eine vorläufige Beurteilung durch das kantonale Steueramt unter Einbezug der Standortförderung mitzuteilen. Solche Absichtserklärungen werden jedoch ausschliesslich unter dem Vorbehalt der nachfolgenden Zustimmung des Regierungsrates im Einvernehmen mit der Standortgemeinde abgegeben.

Wirksamkeit

Das Unternehmen, dem Steuererleichterung gewährt wurde, unterliegt der Steuerpflicht wie jedes andere Unternehmen auch. Es muss demnach eine Steuererklärung einreichen und wird ordentlich eingeschätzt. Zusätzlich führt das kantonale Steueramt ein Controlling durch um zu prüfen, ob das Unternehmen seine ursprünglichen Informationen und Prognosen einhält. Dazu werden folgende zusätzliche Angaben verlangt: Nettoumsatz, Bruttogewinn I, Anzahl Arbeitsplätze, Personalaufwand, Mietaufwand, Abschreibungen und Rückstellungen für Steuerermässigung. Diese Informationen wertet das kantonale Steueramt alle zwei Jahre aus und rapportiert die Ergebnisse der Finanzdirektion. Kommt es zu Abweichungen gegenüber dem Regierungsratsbeschluss, sind zwei Begründungen zu unterscheiden: Liegt ein unternehmensexterner Grund vor, beispielsweise Nichteintreten der Markterwartung, so findet keine Intervention statt. Falls das Unternehmen jedoch gegen die Vereinbarung verstösst, wird eine Nachzahlung angeordnet.

Im Kanton Zürich wurden seit Einführung des Instruments in 26 Fällen Steuererleichterungen gewährt. Mit Stand August 2013 profitierten sechs Unternehmen von Steuererleichterungen. Ein Gesuch war zu diesem Zeitpunkt pendent. Vier Steuererleichterungen laufen 2015 aus. Seit der Einführung hat ein Unternehmen vor Ablauf der Steuererleichterungen den Kanton Zürich verlassen, was zur Folge hatte, dass die nicht bezogenen Steuern zurück gefordert wurden.

Angesichts der kleinen Fallzahlen würde eine jährliche Publikation mit geringem Aufwand Rückschlüsse auf die Unternehmen mit Steuererleichterungen ermöglichen. Mit Hinweis auf das Steuergeheimnis werden deshalb diese Daten nicht publiziert. Der Ge-

schäftsprüfungskommission wurde im Rahmen der Besprechung und mit Hinweis auf das Amtsgeheimnis jedoch Einblick in vertrauliche Unterlagen gewährt.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Besprechung mit der Finanzdirektorin und den Vertretern des Steueramtes war aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission transparent und ausführlich. Anlässlich der Auswertung dieser Besprechung zeigte sich rasch, dass eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Möglichkeit, Steuererleichterungen an Unternehmen zu gewähren, grundsätzlich begrüsst bzw. eine Minderheit dieses Instrument grundsätzlich ablehnt. Einig waren sich die Mitglieder jedoch, dass der Regierungsrat solche Erleichterungen zurückhaltend und nach klaren Regeln gewährt. Das Instrument wird restriktiv eingesetzt. Für die Minderheit hat sich dadurch die Problematik von Steuererleichterungen an Unternehmen relativiert.

5. Volkswirtschaftsdirektion: Themenschwerpunkt „Amt für Verkehr“

Agglomerationsprogramme

Ziele der Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramme legen die langfristigen, aufeinander abgestimmten Entwicklungsstrategien in den Bereichen Verkehr, Siedlung und Landschaft fest und enthalten Massnahmen zur Umsetzung dieser Strategien. Diese dienen folgenden Zielen: Verbesserung der Qualität der Verkehrssysteme, Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen, Erhöhung der Verkehrssicherheit sowie Verminderung der Umweltbelastung und des Ressourcenverbrauchs.

Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten

Grundlagen für die Agglomerationsprogramme sind das Infrastrukturfondsgesetz (IFG), das Mineralölsteuergesetz (MinVG) und die Mineralölsteuerverordnung (MinVV). Auf dieser Basis verpflichtet sich der Bund zur Mitfinanzierung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen im Rahmen der Agglomerationsprogramme. Zudem werden in diesen Erlassen die Zuständigkeiten und Aufgabenteilung geregelt.

Der Bund erlässt im Hinblick auf die Erarbeitung der Agglomerationsprogramme detaillierte Weisungen, die zu beachten sind. Darin werden insbesondere Mindestinhalt der Programme, Beurteilungskriterien und Verfahren geregelt. Der Kanton ist grundsätzlich frei bei der Wahl der Perimeter und dem Inhalt der Programme sowie bei der Organisation der Trägerschaft. Im Gegensatz zu anderen Kantonen übernimmt der Kanton selber die Trägerschaft für die Programme. Federführend ist dabei das Amt für Verkehr (AFV). Aus Sicht der Volkswirtschaftsdirektion haben sich diese Organisation und Zusammenarbeit bewährt. Der Kanton verfüge über genügend Handlungsspielraum.

Instrumente und Massnahmen zur Umsetzung der Agglomerationsprogramme

Der Bund und der Kanton als Träger der Agglomerationsprogramme schliessen Leistungsvereinbarungen über die umzusetzenden Massnahmen, die finanzielle Beteiligung des Bundes und die Pflichten der Parteien ab. Darauf basierend schliesst der Kanton mit Trägern – vor allem Gemeinden – der in den Agglomerationsprogrammen enthaltenen Massnahmen sogenannte Trägerschaftsvereinbarungen ab, welche die Umsetzung der Massnahmen näher regeln. Für jede beitragsberechtigende sowie bau- und finanzreife Massnahme wird eine Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem zuständigen

Bundesamt abgeschlossen, welche die Finanzierung detailliert regelt. Periodisch verlangt der Bund zudem Standberichte über die budgetierten Kosten, aktuell aufgelaufene Kosten und generell über den Umsetzungsstand.

Agglomerationsprogramme 1. bis 3. Generation

Das Agglomerationsprogramm der 1. Generation wurde im Dezember 2007 an den Bund eingereicht. Ein kleinerer Teil der Massnahmen wurde seither umgesetzt. Der grössere Teil der Massnahmen befindet sich in unterschiedlichen Projektphasen; Planung, Projektierung, Planaufgabe, Genehmigungsprozess. Die Glattalbahn (2. und 3. Etappe) und Tram Zürich West waren Teil der dringenden und baureifen Projekte des Agglomerationsverkehrs und wurden mit dem Höchstbetrag von 50% vom Bund unterstützt. Diese Projekte wurden bereits vor der 2. Generation vom Bund unterstützt.

Die Agglomerationsprogramme der 2. Generation wurden im Juni 2012 an den Bund eingereicht. Sie befinden sich gegenwärtig in der fachtechnischen Prüfung. Die Einreichung der Agglomerationsprogramme der 3. Generation ist für Mitte 2016 vorgesehen. Gemäss Volkswirtschaftsdirektion werden darin aus heutiger Sicht wichtige Projekte enthalten sein wie das Tram Affoltern, die Aufwertung von Ortsdurchfahrten, Massnahmen der Verkehrssteuerung etc. Voraussichtlich werde auch ein Teil des Projektes Limmattalbahn über die 3. Generation finanziert.

Finanzielle Mittel

Im Rahmen des Agglomerationsprogramms der 1. Generation leistete der Bund bislang Beitragszahlungen an ausgewiesenen Infrastrukturmassnahmen in der Höhe von rund 61 Mio. Franken (2011) und rund 79 Mio. Franken (2012). Mitte Dezember 2013 ging die Volkswirtschaftsdirektion davon aus, dass für das Jahr 2013 ein nochmals höherer Betrag bezahlt werde. Der grösste Teil davon werde an die Projekte der 4. Teilergänzung der S-Bahn und an die Durchmesserlinie ausgerichtet, ein kleinerer Teil an Massnahmen im Strassenraum. Die Beiträge kämen grösstenteils dem Kanton zugute, daneben auch den Städten, Gemeinden und sonstigen Projektträgern wie beispielsweise Verkehrsunternehmen.

Der Bund wird die ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel im Wesentlichen mit den ersten beiden Generationen ausgeschöpft haben. Es ist jedoch seine Absicht, die Agglomerationsprogramme unbegrenzt weiterzuführen und inskünftig durch Mittel des vorgesehenen Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF) zu finanzieren. Die entsprechende Vernehmlassungsvorlage wird gemäss Volkswirtschaftsdirektion in den nächsten Monaten erwartet. Der Kanton hat ein grosses Interesse daran, dass diese Rechtsgrundlage geschaffen wird und damit die langfristige Finanzierung der wichtigen Infrastrukturvorhaben sichergestellt wird. Die anstehenden grösseren Projekte wie Erschliessungsstrasse Neuhegi-Grüze in Winterthur oder Rosengartentram in Zürich seien nur mit solchen Bundesbeiträgen finanzierbar.

Nutzen der Agglomerationsprogramme

Gemäss Volkswirtschaftsdirektion sind die Agglomerationsprogramme ein wirksames Instrument, um die grössten und drängendsten Verkehrsprobleme im Kanton und landesweit gezielt anzugehen. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Agglomerationsprogramms der 1. Generation seien grundsätzlich positiv. Nachdem anfangs ein sehr grosser administrativer Aufwand getätigt werden musste, konnten die Verfahren und Abläufe vereinfacht werden. Dies vor allem als Resultat der Arbeit der schweizweiten Austauschplattform Bund – Kantone zum Thema Agglomerationsprogramme. Die Federführung liegt bei der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK). Der Chef des

Amtes für Verkehr fungiert darin als Vertreter der BPUK und der Konferenz der Kantonsingenieure (KIK). Die Zusammenarbeit mit dem Bund sei ansonsten gut. Entscheidend für die weitere Akzeptanz der Programme wird gemäss Volkswirtschaftsdi-rektion sein, dass die Mitfinanzierung durch den Bund langfristig und ausreichend si-chergestellt wird und dass der Aufwand für die Erarbeitung und Umsetzung der Pro-gramme weiter gesenkt werden kann.

Verkehrsmanagement im Kanton Zürich

Organisation und Ziele des Verkehrsmanagements

Mit dem Verkehrsmanagement im Kanton soll das Verkehrsangebot für den motorisierten Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr optimiert und die Nachfrage mit geziel-ten Informationen geleitet werden. Es ist breit abgestützt und umfasst verschiedene Auf-gabengebiete. Zu unterscheiden ist zwischen der Planung, der Projektierung und der Er-stellung der technischen Anlagen sowie dem operativen und dem technischen Betrieb. Das AFV befasst sich vor allem mit der Planung des Verkehrsmanagements. Die Kan-tonspolizei ist für die operative Verkehrssteuerung der Staatsstrassen und – im Auftrag des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) – der Nationalstrassen zuständig. Das kantonale Tiefbauamt ist wiederum für die Projektierung und die Erstellung der technischen Anla-gen sowie für den technischen Betrieb zuständig. In den Städten Zürich und Winterthur werden diese Aufgaben von den zuständigen städtischen Dienstabteilungen wahrgenom-men. Um die Kräfte zu bündeln, den Informationsaustausch sicherzustellen und gemein-same Entscheide treffen zu können, wurde 2011 die „Regionale Leitzentrale Verkehrs-raum Zürich“ unter Einbezug aller beteiligten Amtsstellen und der Federführung des AFV ins Leben gerufen.

Instrumente des Verkehrsmanagements

Im Verkehrsmanagement ist zu unterscheiden zwischen „Steuern“, „Lenken“, „Leiten“ und „Informieren“. „Steuern“ ist dabei die restriktivste Bewirtschaftung mittels Lichtsig-nalanlagen. Dadurch soll die Ausnutzung der Strassenkapazität bei siedlungsverträgli-chem Verkehrsfluss optimiert werden. Mit „Lenken“ soll die Routenwahl beeinflusst werden. „Leiten“ nimmt Einfluss auf den Streckenverlauf. „Lenken“ und „Leiten“ erfolgt durch den Einsatz moderner Verkehrstechnik, insbesondere auf Hochleistungsstrassen. Beispielsweise kann durch eine Verringerung der zulässigen Geschwindigkeit eine Har-monisierung der Fahrstreifengeschwindigkeiten und eine Maximierung der Kapazität er-reicht werden. „Informieren“ kann vor oder während der Reise erfolgen. Hier führt das AFV gegenwärtig das Projekt einer Machbarkeitsstudie für eine intermodale Verkehrsin-formationenplattform durch. Denkbare Bestandteile einer solchen Plattform können Onli-ne-Verkehrsdarstellungen und Kurzfristprognosen, Verkehrsmeldungen und zeitnahe In-formationen zu Baustellen, Veranstaltungen etc. sein.

Ziele und Massnahmen der regionalen Verkehrssteuerung

Mit der regionalen Verkehrssteuerung (RVS) sollen folgende Ziele erreicht werden: Rei-sen mit Bus und Auto sind berechenbar, die Fahrzeiten kürzer. Innerhalb des Siedlungs-gebiets zirkuliert der Verkehr flüssig. Die Anschlüsse zwischen Bus und S-Bahn sind gewährleistet. Die Nebenstrassen im Siedlungsgebiet sind vom Durchgangsverkehr ent-lastet. Die Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr wird verbessert.

Folgende Massnahmetypen stehen beispielsweise zur Zielerreichung zur Verfügung: neue Lichtsignalanlagen am Siedlungsrand und bei den Autobahnanschlüssen und allenfalls Schaffung von zusätzlichem Stauraum, um die Menge des ausfahrenden Verkehrs auf die Kapazität des Hauptverkehrssteuerungs-Netzes (HVS-Netz) abzustimmen; Koordination

der Lichtsignalanlagen an den neuralgischen Punkten im HVS-Netz, um die Verkehrsströme entsprechend der Netzkapazität zu synchronisieren; Bau von Busspuren und Einrichtung von Busbevorzugungen, damit die Fahrplanstabilität in den staugefährdeten Gebieten sichergestellt werden kann; verbesserte Wegweisungen und Parkleitsysteme sowie Management der Parkraumauffahrten, um den Parksuchverkehr und die Überlastung durch grosse Parkieranlagen zu reduzieren; Information via Medien und im Strassennetz verbessern, um die Abfahrtszeiten und das Reiseverhalten der Verkehrsteilnehmenden zu beeinflussen.

Ziele und Massnahmen der regionalen Leitzentrale Verkehrsraum Zürich

Mit der regionalen Leitzentrale Verkehrsraum Zürich (RL-VRZ) wurde 2011 eine neue, übergreifende Organisation geschaffen, die jederzeit umfassend über Verkehrslage und Verfügbarkeit des gesamten Strassennetzes im Raum Zürich informiert ist und zwischen den Partnern abgestimmte Anordnungen treffen kann. Mit der RL-VRZ bestehen zwischen den beteiligten Partnern keine Schnittstellen mehr. Dank einer gemeinsamen Regelung der Entscheidungsprozesse und einem permanenten Austausch von strassenverkehrsrelevanten Informationen – anstehende Grossereignisse, Baustellen, Verkehrsumleitungen etc. – ist es möglich, den Verkehr grossräumig und unter Berücksichtigung der komplexen untergeordneten Verkehrssysteme zu überwachen und zu steuern. In erster Linie werden die Aufgaben des operativen Betriebes von der Verkehrsleitzentrale Letten der Kantonspolizei wahrgenommen, die für die Strassen ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur sowie für die Nationalstrassen im Verkehrsraum Zürich zuständig ist und die Koordination mit den Städten wahrnimmt.

Koordinationsstelle Veloverkehr

Die Koordinationsstelle Veloverkehr (KoVe) ist für die Umsetzung des Veloförderprogramms verantwortlich und ist die kantonale Anlaufstelle für Gemeinden, Regionen, weitere Akteure der Veloförderung sowie für die Bevölkerung hinsichtlich aller Fragen im Bereich des Veloverkehrs. Die KoVe ist aber auch Ansprechpartnerin für Ämter und Abteilungen der Kantonsverwaltung. Sie vertritt die Anliegen des Veloverkehrs bei übergeordneten Planungen innerhalb und ausserhalb des AFV, beispielsweise beim Gesamtverkehrskonzept oder bei der Richt- und Nutzungsplanung. Die KoVe wird auch bei wichtigen Strassenprojekten einbezogen.

Gegenwärtig gibt es im Kanton Zürich keinen kantonalen Velonetzplan, welcher für den Veloverkehr Ziele, Stossrichtungen und Handlungsanweisungen umfassend regelt. Ein solcher wird nun erarbeitet, so dass damit die Lücke in der strategischen Planung geschlossen wird. Neu ist, dass im Velonetzplan die insbesondere dem Alltagsverkehr dienende Infrastruktur wie Velobahn, Haupt- und Nebenverbindungen mittels Nachfrage- und Potenzialabschätzung differenziert wird. Die KoVe hat dieses Projekt mit dem Pilot-Teilprojekt Region Winterthur und Umgebung initiiert. In Zusammenarbeit mit der Stadt Winterthur und dem ASTRA wird ein Pilot „Velostrasse“ erarbeitet.

Ein weiteres Pilotprojekt läuft im Bereich Veloparkieranlagen: Aufgrund der begrenzten Platzverhältnisse und der grossen Nachfrage testet das Universitätsspital eine vollautomatische Veloabstellanlage auf ihre Funktionalität und Bedienerfreundlichkeit. Die KoVe leistet dazu einen Interessenbeitrag und sammelt Erfahrungen über Nutzung, Akzeptanz und Bedarf dieses neuen Angebots.

Die Koordinationsstelle arbeitet mit verschiedenen Partnern zusammen je nach Fachbereich: ASTRA, Velokonferenz Schweiz, Austausch mit anderen Kantonen, Städten und Gemeinden, Pro Velo Zürich. Innerhalb des Kantons besteht ein Kontakt zu diversen Ämtern in den Direktionen, beispielsweise zum Tiefbauamt, Volksschulamt, zur Kan-

tonspolizei, zum statistischen Amt oder zum Beauftragten für Prävention und Gesundheitsförderung.

Beratungsangebot „MIU Mobilität im Unternehmen“

Mit diesem Beratungsangebot werden Unternehmen in den Partnergemeinden bei der Optimierung ihrer Mobilität unterstützt. Ziel von MIU ist, den Unternehmen den Nutzen von innerbetrieblichen Mobilitätsmassnahmen aufzuzeigen und diese bei Bedarf bei der Ausgestaltung von Massnahmen und deren Umsetzung zu unterstützen. Dabei kann es um die Fragen gehen, wie Mitarbeitende an ihren Arbeitsort gelangen. Es kann aber auch um die unternehmenseigene Mobilität gehen. Beispielsweise wird die Frage nach der notwendigen Anzahl betriebseigener Fahrzeuge gestellt. Die Beratungen sind anbieterunabhängig und damit neutral. Da es sich bei diesem Programm um eine Eigenmassnahme handelt, wirkt es sich positiv auf die Höhe der Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen aus. Die Geschäftsstelle wird durch drei Fachberater, die in einer Arbeitsgemeinschaft von drei Büros organisiert sind, auf Mandatsbasis betrieben. Die Fachberater sind zuständig für die Akquisition von Partnergemeinden und Unternehmen, für die direkte Beratung der Unternehmen sowie für die Öffentlichkeitsarbeit. MIU wird von einer Mitarbeiterin des AFV in einem untergeordneten Pensum betreut.

Unternehmen müssen in der Regel über mindestens 75 Mitarbeitende verfügen und den Sitz in einer Partnergemeinde haben (gegenwärtig Zürich, Winterthur, Dietikon, Dietlikon, Rümlang, Uster, Urdorf, Schlieren, Wetzikon, Bülach und Horgen). Seit 2011 hat die Geschäftsstelle insgesamt 89 Beratungen durchgeführt. In der Regel wird im Rahmen eines einstündigen Impulsgesprächs die Mobilitätssituation im Unternehmen basierend auf einer Checkliste analysiert. Anhand einer Mappe mit Handlungsfeldern und Massnahmen werden erste Optimierungen zur Prüfung vorgeschlagen. Aufgrund dieses Impulsgesprächs entscheidet das Unternehmen, ob die Beratung weitergeführt werden soll. Pro Impulsgespräch werden der Partnergemeinde 950 Franken verrechnet. Davon werden 200 Franken an den Kanton zur Mitfinanzierung des Projektes weitergeleitet. Wird die Beratung weitergeführt, rechnet die Geschäftsstelle nach Aufwand ab, wobei 50% durch das Unternehmen und 50% durch die Partnergemeinde finanziert wird. In der Regel belaufen sich die Kosten auf 3'000 Franken bis 4'000 Franken. Für das Programm MIU fielen für den Kanton im Zeitraum von 2009 bis 2013 Kosten von total rund 186'000 Franken an. Die jährlichen Ausgaben waren unterschiedlich, sie bewegten sich zwischen 20'000 Franken und 50'000 Franken.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Zentrum des Schwerpunktthemas „Amt für Verkehr“ standen die beiden wichtigen Themen „Agglomerationsprogramme“ und „Verkehrsmanagement“. Es ist dem Volkswirtschaftsdirektor und insbesondere den Mitarbeitenden des AFV gelungen, die damit verbundenen komplexen Fragen, die vielfältigen Zusammenhänge und Abhängigkeiten verständlich und transparent aufzuzeigen. Das AFV hinterliess bei der Geschäftsprüfungskommission einen professionellen Eindruck.

Angesichts der beschränkten Raumverhältnisse und der damit verbundenen limitierten Ausbaumöglichkeiten der Verkehrsinfrastruktur scheint eine weitere Optimierung schwierig bzw. nur mit grösserem Aufwand und Ressourceneinsatz möglich. Da die Nachfrage auch in den kommenden Jahren weiterhin zunehmen wird, ist es jedoch notwendig, dass der Bund zusammen mit den Kantonen das Angebot und die Infrastruktur im Bereich Verkehr laufend nach Verbesserungs- und Ausbaupotential überprüft.

Angesichts dieser grossen Herausforderungen ist es für die Geschäftsprüfungskommission besonders unverständlich, weshalb für Administration und Verfahren ein derart grosser Aufwand betrieben werden muss. Sie begrüsst deshalb das Engagement des

Volkswirtschaftsdirektors und des Chefs des AFV, um den Aufwand für die Erarbeitung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme weiter zu senken.

6. Gesundheitsdirektion: Themenschwerpunkt „Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst KJPD“

Organisation und Auftrag / Angebote des KJPD

Der KJPD ist mit seinen knapp 400 Mitarbeitenden zuständig für die ambulanten, teilstationären und stationären psychiatrischen Dienstleistungen im Rahmen der Grundversorgung für Kinder und Jugendliche. Dabei gilt der Grundsatz „ambulant vor teilstationär vor stationär“. Zum KJPD gehören zwei Stationen für Jugendliche mit 18 Plätzen, eine Tagesklinik für Jugendliche mit 8 Plätzen, drei Stationen für Kinder mit 21 Plätzen, eine Tagesklinik in Winterthur für Kinder und Jugendliche mit 16 Plätzen sowie eine Tagesklinik für Kinder mit 20 Plätzen. Neben diesen Angeboten erbringt der KJPD auch Spezialdienstleistungen wie beispielsweise im Bereich Forensik oder mit der Autismusstelle. Als Universitätsklinik ist der KJPD zudem engagiert in Forschung und Lehre.

Tagesklinik Winterthur

Die Tagesklinik hat ihren Betrieb im April 2013 aufgenommen. Sie steht in der Behandlungskette zwischen ambulanten und stationären Behandlern und nimmt folgende Personen auf: Kinder und Jugendliche, die ambulant nicht ausreichend Fortschritte machen, nicht ausreichend abgeklärt und behandelt werden können; nach einem stationären Aufenthalt, falls eine ambulante Therapie noch nicht möglich ist; Kinder und Jugendliche, bei denen die Zusammenarbeit und der Kontakt mit der Familie stark gewichtet wird. Die Tagesklinik verfügt über zwei altersdurchmischte Stationen mit je acht Plätzen. Seit ihrem Beginn im April 2013 wurden 14 Kinder mit einer Aufenthaltsdauer von durchschnittlich 93,2 Tagen sowie 11 Jugendliche mit einer solchen von 55,63 Tagen behandelt. Die Tagesklinik verfügt über rund 2080 Stellenprozent inklusive der Lehrkräfte der internen Schule.

Bevor ein Kind oder eine jugendliche Person aufgenommen wird, erfolgt ein Erstgespräch durch den Oberarzt. Dabei wird unter anderem die Dringlichkeit abgeklärt und entschieden, ob das Kind, die jugendliche Person vorerst auf die Warteliste gesetzt werden kann. Nach der Aufnahme erfolgt die Behandlung nach einem multimodalen Behandlungskonzept. Dabei stehen je nach Bedarf folgende Angebote zur Verfügung: Diagnostik, Beratung, Psychotherapie, Familiengespräche, -beratung und -therapie, Milieuthherapie, Ergo-, Logo- und Bewegungstherapie. Es werden auch Gruppentherapien angeboten wie beispielsweise „Baghira“ Sozialtraining, ADHS Elterngruppe, Skillsgruppe für Jugendliche mit selbstverletzendem Verhalten und Suizidalität. Nach sechs Wochen findet ein Standortgespräch im Beisein des Zuweisers statt. Dabei werden die Abklärungsergebnisse und die bisherige Behandlung besprochen und das weitere Prozedere geplant.

Der Schulbesuch erfolgt in der Tagesklinik je nach Schulstufen getrennt. Es werden alle Schulniveaus abgedeckt und der Unterricht ist individualisiert. Falls möglich oder indiziert kann der Schulbesuch auch ausserhalb der Tagesklinik erfolgen.

Regionalstelle Winterthur

Die Regionalstelle ist neben den niedergelassenen Fachärztinnen und -ärzten subsidiär zuständig für die ambulante kinder- und jugendpsychiatrische Grundversorgung im Kanton. Die einzelnen Regionalstellen haben zusätzlich verschiedene spezialisierte Angebote. Im Rahmen der Behandlung werden auch Beratungen mit Bezugspersonen und Fachpersonen durchgeführt. Falls angezeigt werden die Patientinnen und Patienten zu anderen

Fachpersonen überwiesen. Bei Bedarf findet auch eine Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe und anderen Institutionen statt. Im Jahr 2013 hat die Regionalstelle 190 Kinder und 88 Jugendliche behandelt. Die Regionalstelle verfügt über rund 1000 Stellenprozent, die auf insgesamt 13 Personen verteilt sind.

Häufige Diagnosen in der Tagesklinik und der Regionalstelle sind ADHS, Depression, Angst, Schulabsentismus, Essstörungen, Psychosen, Störungen des Sozialverhaltens, Autismus, Zwangsstörungen, Ticstörungen und Anpassungsstörungen. Oftmals weisen diese Patientinnen und Patienten zusätzlich Lese-Rechtschreibstörungen sowie motorische Entwicklungsstörungen auf. In einer Vielzahl der Fälle finden sich auch psychosoziale Belastungsfaktoren wie zum Beispiel psychisch kranke Eltern oder Mobbing.

Einsatz von Psychopharmaka bei Kindern und Jugendlichen

Rund 20% der Kinder und Jugendlichen erkranken bis zu ihrem 18. Lebensjahr an psychischen Störungen. Davon ist etwa die Hälfte behandlungsbedürftig, das heisst 10% aller Kinder und Jugendlichen. Die häufigsten Störungen sind ADHS, Depressionen und die Störung des Sozialverhaltens. Seltene, aber schwerwiegende Erkrankungen sind die Psychosen. ADHS wird bei Bedarf mit Stimulanzien behandelt, bei den psychotischen Störungen werden Neuroleptika verordnet. Diese beiden Medikamente werden am meisten diskutiert bzw. kritisiert.

Im Rahmen einer Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) von 2010 wurden die vier häufigsten Störungsbilder in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und deren Behandlung untersucht. Es wurde festgestellt, dass die pharmakologische Behandlung besonders bei Angststörungen und ADHS gut abgesicherte positive Wirkung zeigt. Bei ADHS zeigen Psychopharmaka, insbesondere Ritalin, stärkere positive Effekte als psychotherapeutische Interventionen. Die Untersuchung ergab weiter, dass unter 1% der Behandlungskosten von Kinder- und Jugendpsychiatern auf Medikation entfallen. Der KJPD begrüsst es ausdrücklich, dass diese Studie von einer unabhängigen Institution durchgeführt worden ist. Im Übrigen beauftragte der Regierungsrat die ZHAW mit einer Nachfolgestudie aufgrund eines überwiesenen Postulats. Diese liegt gegenwärtig aber noch nicht vor.

Gemäss einer Analyse der Helsana-Gruppe, die auf Daten aus den Jahren 2006 bis 2009 basiert, nahm der Bezug von Methylphenidat kontinuierlich zu. In diesem Zeitraum wurde bei den 7- bis 18-Jährigen eine Zunahme von 30% bis 40% festgestellt, bei den erwerbstätigen Erwachsenen für die 19- bis 30-Jährigen eine Zunahme von 83% sowie für die 31- bis 65-Jährigen eine Zunahme von 58%. Der grosse Anstieg bei den Erwachsenen wird damit erklärt, dass erst seit rund zehn Jahren bekannt ist, dass ADHS meist im Erwachsenenalter fortbesteht und ebenso behandlungsbedürftig ist. Der Anstieg – auch bei Kindern und Jugendlichen – ist zudem damit zu erklären, dass bisherige Versorgungslücken abgedeckt wurden und werden. Dieser Analyse ist auch zu entnehmen, dass die genannten Medikamente deutlich mehr bei männlichen Personen – insbesondere im Kinder- und Jugendlichenalter – als bei weiblichen Personen verordnet werden, was sich damit erklären lässt, dass ADHS bei Knaben deutlich häufiger auftritt (Verhältnis des Auftretens von ADHS: Knaben zu Mädchen = 4:1).

Eine Schlussfolgerung aus der Analyse war, dass hohe Anforderungen an die Fachkompetenz bezüglich Abklärung, Diagnose- und Indikationsstellung wie auch bezüglich Therapie zu stellen sind. Es wurde festgestellt, dass lediglich 10% der Verordnungen durch Kinder- und Jugendpsychiaterinnen und -psychiater erfolgen. Der KJPD empfiehlt, dass vor einer Verordnung von Methylphenidat (zum Beispiel Ritalin) wenigstens einmal ein Kinder- und Jugendpsychiater konsultiert wurde. Um ADHS festzustellen, sei jedoch eine ausführliche Diagnostik notwendig. Es sei sehr zu empfehlen, ein Kind vor der ersten Rezeptierung über einen längeren Zeitraum körperlich, somatisch und psychiatrisch zu un-

tersuchen, um eine Fehldiagnose zu vermeiden und auch die häufigen Begleiterkrankungen zu erkennen. SwissMedic plane eine intensiviertere und vereinheitlichte Aufklärung. Dies werde auch von der Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie unterstützt. Der KJPD weist darauf hin, dass in den letzten drei Jahren in seinem Zuständigkeitsbereich kein Anstieg in der medikamentösen Behandlung mit Stimulanzien und Neuroleptika erfolgt sei.

Kinder- und Jugendforensik

Für die kinder- und jugendforensische Versorgung hat der KJPD Leistungsaufträge abgeschlossen; primär mit der Jugendstrafrechtspflege des Kantons Zürich für Gutachten, Therapien und konsiliarische Versorgung. Weiter besteht ein Auftrag zur kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung von Jugendlichen in den Gefängnissen Limmattal und Dielsdorf. Die Kinder- und Jugendforensik hat aber zahlreiche weitere Kontakte, beispielsweise mit den Vollzugseinrichtungen, der Polizei oder der Institution SOMOSA in Winterthur. Mit Jugendanwaltschaften anderer Kantone – beispielsweise Basel, Luzern, Zug, St. Gallen etc. – wird ebenfalls zusammengearbeitet. Mit den Bezirksgerichten besteht eine Zusammenarbeit im Rahmen der Gutachtenerstattung.

2011 wurden 87 Gutachten und Abklärungen und 68 Behandlungen durchgeführt, 2012 98 Gutachten und Abklärungen sowie 97 Behandlungen, 2013 waren es 63 Gutachten und Abklärungen sowie 45 Behandlungen. In den Gefängnissen Limmattal und Dielsdorf wurden 2011 153 Jugendliche, 2012 179 Jugendliche und 2013 135 Jugendliche betreut.

Zurzeit verfügt der Kanton Zürich über keine geschlossenen stationären forensisch-psychiatrischen Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche, wobei die Jugendlichen im Vordergrund stehen. Solche Einrichtungen wären nötig für Kriseninterventionen, stationäre Akut-Behandlungen, für den forensisch-psychiatrischen Massnahmenvollzug sowie für forensisch-psychiatrische Gutachten. Als Alternativen sind ambulante deliktspezifische Behandlungen in Gefängnissen oder Massnahmenzentren möglich. Fallen Jugendliche in eine schwere psychische Krise, werden sie in die Jugendforensische Abteilung in Basel oder oftmals in die Erwachsenenpsychiatrie der PUK verlegt. Diese Abteilungen können zwar geschlossen geführt werden, sind hingegen nicht fluchtsicher. Deshalb kommt ein Teil dieser Jugendlichen in den Arxhof in Basel oder ins Zentrum für Forensische Psychiatrie in Rheinau. Beide Institutionen sind jedoch nicht für Jugendliche eingerichtet.

Um diese Lücke zu schliessen, wurde Ende 2012 ein gemeinsamer Projektauftrag der Gesundheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern verabschiedet. Am Projekt sind Vertretungen der Gesundheitsdirektion, der Oberjugendanwaltschaft, des Amtes für Justizvollzug, der Forensik des KJPD sowie der Forensik der PUK beteiligt. Ziel des Projektes ist die Schaffung von innerkantonalen stationären forensisch-psychiatrischen Kapazitäten hauptsächlich für Jugendliche im jugendstrafrechtlichen Untersuchungs- und Vollzugsverfahren mit hohem Sicherheitsstandard. Gleichzeitig soll im Rahmen des Projektes eine mögliche Neuorganisation der Kinder- und Jugendforensik geprüft werden.

Eine Bedarfsanalyse hat ergeben, dass für Krisenintervention bei jugendlichen Patienten mit hoher Sicherheitsgefährdung rund zwei bis drei forensisch-psychiatrische Betten notwendig wären. Zusätzlich wären zwei bis drei Betten für forensisch-psychiatrische Begutachtung nötig.

Im Januar 2013 ist mit der Projektarbeit gestartet worden. Da die Fallzahlen tief sind, ist es weder fachlich noch betrieblich sinnvoll, eine eigene Einrichtung aufzubauen. Die bisherigen Abklärungen haben ergeben, dass ein Kooperationsmodell zwischen der Kinder- und Jugendforensik des KJPD und der Klinik für Forensische Psychiatrie der PUK zielführend ist. Geplant ist, als Übergangsmodell im Zentrum für Forensische Psychiatrie in Rheinau eine gemischte Station für Jugendliche und junge Erwachsene von 16 bis 22 Jah-

ren in Kooperation mit PUK und KJPD zu betreiben. Diese soll im Sommer/Herbst 2014 starten, sofern die dazu notwendigen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden können. Im Winter 2014/2015 will man ein detaillierteres Umsetzungskonzept für das Kooperationsmodell erarbeiten.

Zusammenarbeit und Schnittstellen zwischen KJPD und Universität

Zwischen KJPD und Universität Zürich besteht ein Leistungsauftrag. Demgemäss ist der KJPD eine Universitätsklinik mit den Abteilungen Bildgebung, Biochemisches Labor, Neuropsychologie und klinische einschliesslich forensische Forschung. Am KJPD gibt es reine Forschungsstellen, die über die Universität finanziert werden. Die Klinikstellen werden über den KJPD finanziert. Die universitäre Forschung im KJPD ist erfolgreich und gut positioniert. Sie wurde bei der Evaluation 2013 durch internationale Experten zum Beispiel in der Bildgebung als „world class in the field“ eingestuft. Die gesamte Forschung wird durch die Lehrstuhlinhaberin geleitet. Ziel ist, dass die klinikrelevante Forschung direkt dem Patienten und der Patientin zugutekommt. Gemäss Leistungsauftrag arbeitet die ärztliche Direktorin des KJPD zu 60% für die Klinik sowie zu je 20% für Lehre und Forschung.

Der KJPD bietet eigene Vorlesungen und gemeinsame Lehre mit der PUK und der Klinik Psychiatrie des Universitätsspitals an. So gibt es einen gemeinsamen Forschungs koordinators und gemeinsame Vorlesungsreihen, Seminare und Praktika für Medizinstudierende. Weiter arbeitet der KJPD im Bereich Lehre auch mit der Kinderheilkunde bzw. mit dem Kinderspital zusammen. Schliesslich bietet der KJPD auch umfassende Seminare und Vorlesungen für Psychologiestudierende im Masterstudiengang und für Biologiestudierende an. Auch an Vorlesungen für Juristinnen und Juristen ist der KJPD beteiligt.

Jährlich erstellt der KJPD einen akademischen Bericht, in dem die neuen Entwicklungen, die Forschungsschwerpunkte, die angeworbenen Drittmittel, Nachwuchsförderung etc. zusammengefasst dargestellt sind. Die Angebote in der Lehre werden in jedem Semester evaluiert. Alle fünf bis sechs Jahre erfolgt eine ausführliche Evaluation der Forschung und Lehre unter Zuzug von internationalen Fachpersonen.

Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen

Mit der Erwachsenenpsychiatrie besteht eine Kooperation für die Aus- und Weiterbildung der Pflegemitarbeitenden. Im Bereich hochspezialisierte Medizin wurde mit der PUK gemeinsam ein Zentrum für Bildgebung entwickelt, das gemeinsam betrieben wird. Gemeinsame Projekte gibt es auch zur Früherkennung, beispielsweise von Psychosen. Der KJPD ist zudem bei den Zürcher Psychiatrischen Chefärzten, im Vorstand Gesellschaft für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Präsidium der Kinder- und Jugendpsychiatrischen Chefärzte und im Vorstand von Swiss mental Healthcare vertreten.

Mit dem Kinderspital beantragt der KJPD eine nationale Forschungsplattform für Fachpersonen der Pädiatrie und Kinder- und Jugendpsychiatrie. Ein Assistenzprofessor für Schlafforschung beim Kind wurde gemeinsam angestellt. Weiter besteht eine Kooperation mit der Entwicklungspädiatrie. Die Ernährungsberatung und eine pädiatrische Liaisonstelle am KJPD werden durch das Kinderspital gestellt.

Auch die Zusammenarbeit mit dem Sozialpädiatrischen Zentrum (SPZ) Winterthur ist vielfältig. Stationäre Patientinnen und Patienten der Kinderklinik Winterthur werden durch den KJPD nachbehandelt. Der KJPD weist wiederum dem SPZ Patientinnen und Patienten zu unter anderem für Spezialabklärungen, beispielsweise Pädaudiologie und Logopädie. Es finden zudem Treffen auf Leitungsebene statt und der Austausch von Know-how erfolgt regelmässig.

Weitere Kooperationen bestehen zur regionalen Kinderschutzgruppe, zu den schulpyschologischen Diensten, den Schulen, zum schulärztlichen Dienst, zur Oberjugendanwaltschaft, zu Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden und weiteren Institutionen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Im Rahmen der Veranstaltung wurde die Geschäftsprüfungskommission kompetent über die Angebote des KJPD und insbesondere über diejenigen der Regionalstelle und der Tagesklinik Winterthur informiert. Der Rundgang durch die Tagesklinik und der Besuch der internen Schule ermöglichten einen lebendigen Einblick in deren Arbeitsweise und Alltag. Die Arbeit basiert auf einer wohl dosierten Mischung aus Wissenschaftlichkeit und Herzlichkeit.

Der KJPD legt grossen Wert auf vertiefte Abklärungen, bevor eine Therapie angeordnet oder Medikamente verordnet werden. Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt diese Vorgehensweise. Unter anderem können damit unnötige Therapien und Medikationen vermieden werden. Sie hat den Eindruck, dass der KJPD Psychopharmaka mit der notwendigen Zurückhaltung und in der Regel nur parallel zu therapeutischen Massnahmen anordnet. Mit einer gewissen Besorgnis nimmt die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis, dass Methylphenidat auch von Ärztinnen und Ärzten ohne psychiatrische Fachausbildung und ohne vorgängige ausführliche Diagnostik verordnet werden kann.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die Schaffung innerkantonaler stationärer forensisch-psychiatrischer Kapazitäten für Jugendliche. Damit kann künftig eine Unterbringung von Jugendlichen in Einrichtungen der Erwachsenenpsychiatrie vermieden werden. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich über den Start und den Betrieb des Übergangsmodells im Zentrum für Forensische Psychiatrie in Rheinau im Herbst 2014 zu gegebener Zeit informieren lassen.

Am Schluss der Veranstaltung wurde der Geschäftsprüfungskommission der Fall eines kleinen Mädchens geschildert, das mehrere Monate in der Tagesklinik verbrachte. An diesem Beispiel konnte eindrücklich aufgezeigt werden, wie die Dienstleistungen im konkreten Fall eingesetzt, welche Ergebnisse erzielt werden und wo an Grenzen gestossen wird.

7. Bildungsdirektion: Themenschwerpunkt „Berufsfachschulen“

Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt im Bereich Berufsbildung

Der Bund ist zuständig für die strategische Steuerung und Entwicklung. Dazu gehören insbesondere die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung des Gesamtsystems, die Übernahme von einem Viertel der Gesamtkosten der öffentlichen Hand sowie die Förderung von Innovationen und Unterstützung von besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse.

Die Kantone haben das Berufsbildungsgesetz zu vollziehen. Sie üben insbesondere die Aufsicht über die Lehrverhältnisse, die Berufsfachschulen und die höheren Fachschulen aus. Weiter stellen sie Angebote zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung bereit. Sie organisieren und führen die Qualifikationsverfahren durch. Neben weiteren Aufgaben sind sie zudem für das Lehrstellenmarketing zuständig. Der Handlungsspielraum der Kantone ist beschränkt. Sie können im Wesentlichen mit finanziellen Mitteln Massnahmen umsetzen, die über die Vorgaben des Bundes hinausgehen. Beispielsweise können sie einen bezahlten Weiterbildungsurlaub für berufskundliche Lehrpersonen vorsehen oder die Lehrbetriebe mit Mitteln aus dem kantonalen Berufsbildungsfonds entlasten.

Die Branchen und Verbände bilden die Organisationen der Arbeitswelt, welche die Bildungsinhalte der beruflichen Grundbildung und der höheren Fachschulen definieren. So legen sie die nationalen Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung, der Berufsprüfungen und der höheren Fachprüfungen fest. Zudem sind sie verantwortlich für die Weiterentwicklung des Berufs. Neben weiteren Aufgaben stellen sie schliesslich die Ausbildungsplätze bereit und organisieren überbetriebliche Kurse.

Angebote in der beruflichen Grundbildung

Im Kanton Zürich können in über 200 Berufen Grundbildungen absolviert werden. Dabei gibt es drei- oder vierjährige Grundbildungen mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ). Mit ihnen sollen die Lernenden die Qualifikationen zur Ausübung eines bestimmten Berufes erhalten und gleichzeitig wird der Zugang zur höheren Berufsbildung ermöglicht.

Die zweijährige Grundbildung mit eidgenössischem Berufsattest ermöglicht vorwiegend praktisch begabten Jugendlichen anerkannte Abschlüsse mit eigenständigen Berufsprofilen (EBA). Zudem kann daran eine drei- oder vierjährige Grundbildung EFZ angeschlossen werden. EBA weist gegenüber der früheren Anlehre ein höheres Niveau auf. Ein Nachteil ist, dass dadurch schulisch schwächere Jugendliche, welche die Anforderungen nicht erfüllen, auch von dieser Ausbildung ausgeschlossen werden. Zudem hat es sich gezeigt, dass EBA sowohl bei den Lehrbetrieben als auch bei den Jugendlichen nicht sonderlich begehrt ist. Ein Vorteil der EBA-Ausbildung ist, dass Lernende, die in der EFZ-Ausbildung nicht erfolgreich sind, anstelle einer Lehrvertragsauflösung die Ausbildung auf tieferem Niveau abschliessen können. Zudem nimmt die Zahl der Lehrbetriebe zu, die EBA ausbilden. Inzwischen ist die Anzahl der EBA-Lehrverträge höher als die seinerzeitige Höchstzahl der Anlehrverträge.

Die eidgenössische Berufsmaturität ergänzt die Grundbildung EFZ mit erweiterter Allgemeinbildung. Sie ermöglicht den prüfungsfreien Zugang zu den Fachhochschulen, mit Ausnahme der Pädagogischen Hochschulen. Mit Ergänzungsprüfungen, den so genannten Passerellen, ist auch der Zugang an die Universität oder die Eidgenössische Technische Hochschule möglich. Die eidgenössische Berufsmaturität kann sowohl lehrbegleitend (BM 1) als auch im Anschluss an das EFZ absolviert werden (BM 2). Für die Berufsfachschulen ist insbesondere die BM1 wichtig, da diese Ausbildung als Alternative zu den Mittelschulen betrachtet werden kann. Mit der BM 1 können so auch schulisch starke Jugendliche zu einer Berufsausbildung motiviert werden.

Die Grundbildung wird an drei Lernorten übermittelt: im Lehrbetrieb, in der Berufsfachschule sowie in überbetrieblichen Kursen. Die Lehrbetriebe vermitteln die berufspraktischen Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten. Die Berufsfachschulen stellen den beruflichen und allgemeinbildenden Unterricht sicher. Dieser umfasst ein bis zwei Unterrichtstage pro Woche. Die Schulen bieten daneben auch Berufsmaturitätsunterricht sowie Stütz- und Förderkurse an. Bei der Grundbildung EBA gibt es bei Lernschwierigkeiten zudem fachkundige individuelle Begleitung. Die überbetrieblichen Kurse dienen, in Ergänzung zur Ausbildung in Betrieb und Berufsschule, der Vermittlung und dem Erwerb grundlegender praktischer Fähigkeiten. Sie finden in der Regel in brancheneigenen Zentren statt.

Besteht nach Ende der obligatorischen Schulzeit ein Bildungsdefizit, kann ein so genanntes Brückenangebot besucht werden, das auf die berufliche Grundbildung vorbereitet. Dieses Berufsvorbereitungsjahr ist praxis- und arbeitsweltbezogen. Es orientiert sich an den Anforderungen der beruflichen Grundbildung. Rund 2000 Jugendliche machen von diesem Angebot Gebrauch. Gemäss Bildungsdirektion ist etwa die Hälfte davon noch nicht reif für die Berufswahl oder es bestehen noch individuelle Bildungsdefizite. Es ist der Bildungsdirektion ein Anliegen, dass dieses Brückenangebot nur für solche Jugendli-

che zur Verfügung stehen sollte und nicht auch für Jugendliche, die in der Lage wären, eine Lehre zu absolvieren. Der Aufnahmeentscheid liegt aber nicht bei der Bildungsdirektion, obwohl der Kanton finanzielle Beiträge leistet. Der Entscheid liegt bei den Schulen, denen oftmals kommunale Trägerschaften vorstehen.

Kantonale Aufsicht über die Berufsbildung

Aufsichtsorgane

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) nimmt die Aufsicht gegenüber den Lehrbetrieben wahr. Es erteilt beispielsweise Bildungsbewilligungen, überprüft die Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen im Lehrvertrag, berät und begleitet die Lehrvertragsparteien in schwierigen Situationen und ordnet aufsichtsrechtliche Massnahmen an.

Bei den Berufsfachschulen üben einerseits die Schulkommissionen Aufsichtsfunktionen aus. Das Präsidium und das Vizepräsidium werden durch die Bildungsdirektion auf Vorschlag der Kommission gewählt. Die Schulkommissionen stellen Antrag auf Anstellung der Rektorin oder des Rektors sowie der übrigen Schulleitungsmitglieder. Sie sind zuständig für die Mitarbeiterbeurteilung mit Zielvereinbarung für diese Personen. Zudem beschliessen sie über Anstellung und Entlassung der Lehrpersonen mit unbefristeter Anstellung. Den Kommissionen obliegen die Qualitätssicherung und -entwicklung. Neben weiteren Aufgaben haben sie zudem die Einhaltung des Budgets gemäss Leistungsauftrag zu überwachen.

Neben den Schulkommissionen hat auch das MBA Aufsichtsaufgaben gegenüber den Berufsfachschulen. So hat es den übergreifenden Vollzug normativer und anderer Rahmenbedingungen und Vorgaben sicherzustellen. Es ist zuständig für die übergeordnete Steuerung und Unterstützung der Schulen. Zudem hat das Amt sicherzustellen, dass die Schulkommissionen ihre Aufgaben wahrnehmen. In Bezug auf die konkreten Aufgaben des MBA in seiner Funktion als übergeordnete Aufsichtsinstanz über die Schulen besteht gemäss Bildungsdirektion Klärungsbedarf. Die offenen Fragen würden im Rahmen eines Projektes aufgearbeitet.

Überprüfung der Unterrichtsqualität

Die Unterrichtsqualität wird einerseits durch die Schulleitung und die Schulkommission im Rahmen von Unterrichtsbesuchen überprüft. Andererseits werden externe Schulevaluationen durch das Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II durchgeführt. Diese finden alle sechs Jahre statt. Im Rahmen der Evaluation erfolgt auch eine Befragung der Lernenden in sogenannten Rating-Konferenzen.

Ebenfalls der Qualitätsüberprüfung dient das kollegiale Feedback. Dabei erhalten Lehrpersonen Rückmeldungen zu ihrer Tätigkeit und ihrem Verhalten. Der Schulleitung ist jeweils Meldung über die Durchführung, die Beteiligten und die Feedbackmethode zu machen. Schliesslich findet eine thematische Selbstevaluation der Schule zum Kerngeschäft Unterricht statt. Diese umfasst eine systematische Erhebung von Informationen zu einem schulspezifischen Thema sowie deren Auswertung und Umsetzung allfälliger Massnahmen. Innerhalb von sechs Jahren sind mindestens zwei Selbstevaluationen durchzuführen.

Lehrpersonen der Berufsfachschulen

Die Mindestanforderungen, welche die Lehrpersonen zu erfüllen haben, sind in den Artikeln 46 und 47 der Berufsbildungsverordnung umschrieben. Im Unterschied zu Mittelschulen besuchen die Lernenden die Berufsfachschulen nur ein bis zwei Tage pro Woche. Trotzdem ist ihr Verhältnis zu den Lehrpersonen persönlich, so dass sie sich regelmässig bei Problemen in Schule, Betrieb, Familie oder Umfeld an die Lehrpersonen wenden.

Tatsächlich ist aber für die Lernenden die wichtigste Bezugsperson die Berufsbildnerin oder der Berufsbildner im Lehrbetrieb.

Erkenntnisse aus einer Studie zeigen, dass die Lehrpersonen an den Berufsfachschulen eine heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlichen Lebenswegen, Bildungs- und Berufsbiographien sind. Dieser Lehrberuf ist für Personen attraktiv, die in ihrer beruflichen Situation zufrieden sind, aber neue Herausforderungen suchen. In der Regel haben sie eine hohe Verbundenheit zu ihrem Beruf und möchten ihr Wissen, die Begeisterung und Erfahrung auf die nächste Generation weiter geben. Zudem kann das Arbeitspensum der individuellen Lebenssituation angepasst werden.

Erste Erfahrungen mit dem Berufsbildungsfonds

Die Verordnung über den Berufsbildungsfonds trat am 1. Januar 2011 in Kraft. Am 1. Februar 2011 nahm die Geschäftsstelle des Berufsbildungsfonds ihren Betrieb auf. Am 6. Juli 2011 wählte der Regierungsrat die Berufsbildungskommission. Die Wahl wurde vom Kantonsrat am 3. Oktober 2011 genehmigt. 2012 erfolgte die erstmalige Beitragserhebung durch die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA). Ende 2012 waren die Aufbauarbeiten mehrheitlich abgeschlossen.

Im Vergleich zu anderen Kantonen hat der Kanton Zürich einen neuen Weg der Finanzierung eingeschlagen, indem nur Betriebe belastet werden, die nicht ausbilden oder in keinen allgemeinverbindlichen Branchenfonds einzahlen. Diese Lösung trug zur Akzeptanz des Berufsbildungsfonds bei. Das Fazit aus der zweijährigen Erfahrung ist, dass deutlich weniger Betriebe als budgetiert beitragspflichtig sind. Diese weisen jedoch eine deutlich höhere Lohnsumme als angenommen aus. Die Fondseinnahmen beliefen sich Ende 2013 auf rund 17 Mio. Franken; 8,6 Mio. Franken mehr als budgetiert. Die Obergrenze des Fonds wurde auf 20 Mio. Franken festgesetzt. Es zeigt sich aber auch, dass der Berufsbildungsfonds nach wie vor mehrheitlich akzeptiert wird. Aufgrund der kurzen Praxis kann noch nicht abschliessend gesagt werden, ob allenfalls Anpassungsbedarf besteht. Wesentliche Probleme haben sich gemäss Bildungsdirektion noch nicht gezeigt. Mittelfristig sei aber zu prüfen, ob der Beitragssatz gesenkt werden könne.

Die Berufsbildungskommission entscheidet über die Verwendung der Fondsmittel, wobei das Gesetz festlegt, für welche Zwecke sie eingesetzt werden dürfen. Beispielsweise werden die überbetrieblichen Kurse, die Qualifikationsverfahren, die berufspädagogische Ausbildung der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sowie das Berufsmarketing finanziell unterstützt. Aufgrund der Fondshöhe will man künftig die Beiträge an die überbetrieblichen Kurse verdoppeln.

Lehrstellensituation im Kanton Zürich und der Schweiz

Gemäss Bildungsdirektion ist die gegenwärtige Lehrstellensituation gut. Die Gründe, die zur Verbesserung führten, sind aber schwierig zu bestimmen. Ein Grund sei die Bereitschaft der Wirtschaft, Ausbildungsplätze anzubieten. Wichtig ist dabei insbesondere, dass sich Grossbetriebe wie Banken zur Berufsbildung bekennen würden. Die Schattenseite dieser guten Ausgangslage sei aber, dass rund 1000 Lehrstellen nicht besetzt werden konnten. Es sei nicht möglich, den Lehrstellenmarkt im Gleichgewicht zu halten.

Bildungszentrum Zürichsee

Die Informationsveranstaltung fand am Bildungszentrum Zürichsee in Horgen statt. Der Präsident der Schulkommission und die Schulleitung nutzten die Gelegenheit, ihre Schule, die entwickelte Strategie und ihre vielfältigen Herausforderungen der Geschäftsprüfungskommission vorzustellen. Die Schule hat Standorte in Horgen, Horgen Oberdorf und Stäfa. Folgende Berufsausbildungen werden angeboten: Kaufmännische Berufslehre, Detailhandel, Informatik, Elektro sowie Recyclisten. Die Möglichkeit der Berufsmatura

besteht für verschiedene Berufstypen. Nach der Informationsveranstaltung konnten die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission Unterrichtsstunden in verschiedenen Lehrgängen besuchen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Sowohl das MBA mit seinem Amtschef als auch die Vertreter des Bildungszentrums Zürichsee hinterliessen bei der Geschäftsprüfungskommission einen engagierten und professionellen Eindruck. Die Beteiligten setzen sich mit Überzeugung für die duale Berufsbildung ein.

In früheren Jahren war die regionale Kontrolle durch die Berufswelt grösser. Heute strebt das MBA vermehrt eine kantonale Harmonisierung an. Dadurch können die Professionalität erhöht und die bestehenden regionalen Unterschiede an den Berufsfachschulen beseitigt werden. Die Einbindung der Organisationen der Berufswelt ist trotzdem sichergestellt. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diese Entwicklung.

Die Veränderungen in der Volksschule – insbesondere der Ansatz, vermehrt individuell auf die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler einzugehen – haben auch Auswirkungen auf die Berufsfachschulen. Bei Lerndefiziten wird auch hier eine fachkundige individuelle Begleitung angeboten.

Die Anforderungen der Wirtschaftswelt sind in den letzten Jahren gestiegen, was sich auf die Berufsausbildungen auswirkt. Davon sind insbesondere die schulisch schwächeren Jugendlichen mit Sek B- und C-Ausbildungen betroffen. Diese haben vermehrt Mühe, Lehrstellen zu finden. Das MBA ist sich dieser Problematik bewusst.

Die Geschäftsprüfungskommission teilt die Haltung der Bildungsdirektion, dass das Brückenangebot nur für solche Jugendliche zur Verfügung stehen sollte, die tatsächlich noch Bildungsdefizite aufweisen oder denen die genügende Reife noch fehlt. Sie empfiehlt deshalb, die weitere Entwicklung in diesem Bereich sorgfältig zu beobachten.

Die Bildungsdirektion informierte transparent über die bisherigen Erfahrungen mit dem Berufsbildungsfonds. Die Bilanz ist nach der kurzen Einführungszeit positiv. Man ist sich aber bewusst, dass die weitere Entwicklung beobachtet werden muss und allenfalls Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Die Vorstellung des Bildungszentrums Zürichsee durch den Präsidenten der Schulkommission und die Schulleitung hinterliess bei der Geschäftsprüfungskommission einen positiven Eindruck. Die anstehenden Herausforderungen und Problemstellungen werden aktiv aufgegriffen. Die Strategie wird in einem strukturierten Prozess beraten und weiterentwickelt. Der Frauenanteil in den Schulgremien ist nach wie vor klein, trotz den Bemühungen, Frauen für Leitungsfunktionen zu gewinnen. Der Wille ist vorhanden, vermehrt Teilzeitstellen zu schaffen, auch wenn das für einige Funktionen schwierig umzusetzen ist. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass aus Sicht des Bildungszentrums Zürichsee die Rahmenbedingungen für Frauen in Führungsfunktionen zeitgemäss angepasst werden sollten.

8. Baudirektion:

8.1 Themenschwerpunkt „Amt für Raumentwicklung“

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten des Amtes für Raumentwicklung

Das Amt für Raumentwicklung (ARE) ist die kantonale Fachstelle für Raumplanung, Geoinformation und Kulturgütererhaltung. Die Abteilung Raumplanung sorgt für die haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedelung des Kantons Zürich. Massgebend ist dabei die gewünschte räumliche Entwicklung, welche im kantonalen

Raumordnungskonzept verankert und im kantonalen Richtplan behördenverbindlich festgesetzt ist.

Die Fachstellen Kantonsarchäologie und Kantonale Denkmalpflege schützen und dokumentieren Kulturgüter aus allen Epochen. Sie helfen mit, dass der Kanton Zürich sein archäologisches und architektonisches Erbe an künftige Generationen überliefern kann.

Geoinformationen bilden eine wichtige Grundlage für alle Planungen und Entscheide, welche den Raum betreffen. Die Abteilung Geoinformation nimmt dabei zentrale Aufgaben wie Erhebung, Verwaltung, Bearbeitung, Nutzung und Abgabe von Daten wahr.

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Abteilung

Archäologie und Denkmalpflege

Der Leistungsauftrag der Abteilung Archäologie und Denkmalpflege beruht hauptsächlich auf internationalen Übereinkommen, der Bundesverfassung, dem Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz sowie demjenigen über den internationalen Kulturgütertransfer. Kantonale Grundlagen bilden das Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG) sowie die dazu gehörenden Verordnungen.

Die Denkmalpflege ist zuständig für die flächendeckende Erfassung der verschiedenen Inventarobjekt-Gattungen im Kanton Zürich als Planungsinstrument und als Grundlage für die historische Forschung. Sie führt das Objektarchiv, überprüft die Schutzlisten und Detailinventarblätter und führt diese nach.

Eine weitere Aufgabe ist die praktische Bauberatung mit Behandlung und Begleitung von Bau- und Beitragsgesuchen. Dabei kann die Denkmalpflege Untersuchungen auslösen und auswerten, denkmalschützerische Massnahmen mittels Auflagen sicherstellen sowie Stellungnahmen und Gutachten verfassen.

Schliesslich veröffentlicht die Denkmalpflege die wissenschaftlichen Auswertungen, verfasst populäre Schriften für die breite Öffentlichkeit und stellt Objektdokumentationen und mobiles Kulturgut für Wissenschaft, Forschung, Museen und andere Interessierte bereit.

Auch die Archäologie ist zuständig für die flächendeckende Erfassung der archäologischen Fundstellen und für die Führung des Fundstellenarchivs. Sie behandelt Baugesuche und stellt Schutzmassnahmen sicher. Im Rahmen archäologischer Projekte führt sie Sondierungen durch, erstellt Dokumentationen, führt Rettungsgrabungen und Bauuntersuchungen durch und wertet die Resultate aus. Wie die Denkmalpflege ist auch die Archäologie zuständig für Publikationen und die Öffentlichkeitsarbeit.

Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten der Sachverständigenkommission Denkmalpflege

Die Verordnung über die Sachverständigenkommissionen gemäss § 216 PBG regelt die Organisation, die Aufgaben und Zuständigkeiten dieser Kommissionen. Für die Beratung des Gemeinwesens in Fragen des Natur- und Heimatschutzes bestehen drei fachlich unabhängige Sachverständigenkommissionen: die Natur- und Heimatschutzkommission (NHK), die Denkmalpflegekommission (KDK) und die Archäologiekommission (AK). Die Sachverständigenkommissionen verfügen über ein gemeinsames Sekretariat.

Die NHK befasst sich mit Fragen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz sowie Ortsbildschutz. Dabei geht es hauptsächlich um planerische Festlegungen, weshalb ihre Ansprechpartnerin nicht die Abteilung Archäologie und Denkmalpflege sondern die Abteilung Raumplanung des ARE ist. Da für die Geschäftsprüfungskommission denkmalpflegerische Aspekte im Vordergrund standen, liess sie sich nicht näher über die NHK orientieren.

Die KDK befasst sich hauptsächlich mit der Beurteilung von Fragen der Erhaltung, Instandstellung und Pflege von Objekten des Denkmalschutzes. Dabei steht die Begut-

achtung der Schutzwürdigkeit der Objekte im Zentrum. Sie beurteilt, ob die Kriterien für ein Schutzobjekt gemäss § 203 Abs. 1 PBG erfüllt sind und welcher Stellenwert dem Gebäude zukommt.

Während es sich bei der KDK um eine Kommission des Regierungsrates handelt, ist der Schweizer Heimatschutz ein privater Verein, der in kantonale Sektionen gegliedert ist. Zwar setzt sich der Zürcher Heimatschutz auch für die Erhaltung von charakteristischen Bauten ein und ist in entsprechenden Rechtsmittelverfahren zum Rekurs und zur Beschwerde legitimiert. Doch arbeiten der Heimatschutz und die KDK völlig unabhängig voneinander. In der Bevölkerung werden die beiden Gremien jedoch ab und zu verwechselt.

In der Kommission nehmen in der Regel Kunsthistorikerinnen und Kunsthistoriker mit verschiedenen Spezialgebieten, Bauernhausforschende sowie Architektinnen und Architekten Einsitz. Sie tagt einmal pro Monat. Die Sitzungen werden vom Präsidium und dem Sekretariat vorbereitet. Für die einzelnen Geschäfte wird jeweils eine referierende Person bestimmt, wobei bei der Auswahl das Fachwissen entscheidend ist. Diese Person bereitet das Geschäft für die Sitzung vor; das heisst sie nimmt einen Augenschein vor und dokumentiert das Objekt zuhanden der Kommission. An der Sitzung präsentiert sie das Gebäude mit Bildern und weiteren Dokumenten. Aufgrund der geführten Diskussion verfasst die referierende Person einen Gutachtensentwurf, der an der folgenden Sitzung besprochen, bereinigt und in der Regel verabschiedet wird. Die vom Präsidium unterschriebene Schlussfassung wird danach dem Auftraggeber – in der Regel kantonale Stellen, Gemeinden oder Gerichte – zugestellt.

Um die fachliche Unabhängigkeit der Kommission zu gewährleisten, ist das Sekretariat nicht bei der kantonalen Denkmalpflege, sondern im Generalsekretariat angesiedelt und dem Leiter der Sektion Recht unterstellt. Es ist fachlich der Kommission verpflichtet und hat insbesondere dem Präsidium zur Verfügung zu stehen. Das Sekretariat übernimmt die Schnittstellenfunktion zwischen kantonalen und kommunalen Behörde, Privaten und Kommissionsmitgliedern. Es erteilt Auskünfte an Behörden und Private, organisiert Augenscheine, führt an den Sitzungen das Protokoll, steht den Kommissionsmitgliedern für die Abklärung von juristischen Fragen zur Verfügung und prüft die Gutachten auf Vollständigkeit, Rechtmässigkeit und Plausibilität. Schliesslich erledigt es auch die administrativen Aufgaben für die KDK.

Die KDK kann nur aufgrund eines Auftrages tätig werden, der vom Baudirektor erteilt wird und mit dem der Umfang der Begutachtung festgelegt wird. Gesuche können von den Gemeinden, vom Kanton aber auch von Privaten gestellt werden. Solche Gesuche müssen fundiert begründet und gut dokumentiert sein. Wird ein Auftrag erteilt, hat die Kommission keine Entscheidungsbefugnisse. Sie hat zu den gestellten Fragen allein aus der fachlichen Optik des Denkmalschutzes Stellung zu nehmen. Sie nimmt nicht Stellung zu weiteren öffentlichen Interessen und nimmt insbesondere keine Interessenabwägungen vor. Vielmehr liefert sie der zuständigen Behörde die Grundlagen für ihren Entscheid. Die Gerichte stufen die Gutachten als Amtsberichte ein; das heisst die Behörden haben die Argumente der Gutachten zu würdigen und ihren Entscheid in jedem Fall zu begründen. Dabei kann die Behörde auch private oder weitere öffentliche Interessen, beispielsweise Verbesserung der Energieeffizienz, in ihrer Güterabwägung berücksichtigen.

Grundsätzlich arbeitet die KDK kostendeckend; das heisst die Aufwendungen der Kommission und des Sekretariats werden vollumfänglich durch Verrechnung der Kosten gedeckt. Hingegen listet die Verordnung über die Sachverständigenkommission diejenigen Begutachtungen auf, für die keine Kosten erhoben werden dürfen. Dazu gehören insbesondere die Gutachten zur Abklärung der Schutzwürdigkeit von Objekten. Gemäss Statistik der Kommissionsgutachten wurden 2010 insgesamt 32 Gutachten erstellt. 4 Gesuche stellte der Kanton, 23 die Gemeinden, 2 die Gerichte und 3 Gesuche wurden von Privaten

eingereicht. Die Gutachtenskosten beliefen sich auf insgesamt 86'113.40 Franken. 8 Gutachten im Betrag von 15'124.30 Franken konnten in Rechnung gestellt werden. 2011 wurden insgesamt 30 Gutachten erstellt und die Kosten beliefen sich auf 94'615.70 Franken. 3 Gutachten wurden zu insgesamt 5'545.00 Franken in Rechnung gestellt. Im Jahr 2012 fielen 27 Gutachten an, was Kosten von insgesamt 100'366.30 Franken verursachte. Für 4 Gutachten konnten Rechnungen von insgesamt 7'086.40 Franken gestellt werden.

Zusammenarbeit und Aufgabenteilung zwischen der KDK und der kantonalen Denkmalpflege

Der kantonale Denkmalpfleger oder die kantonale Denkmalpflegerin ist von Amtes wegen Mitglied der KDK. Dadurch wird der Informationsaustausch sichergestellt. Eine Einflussnahme auf die Diskussion der Geschäfte an den Sitzungen erfolgt jedoch nicht. Die Kommissionsmitglieder können zudem das Archiv der kantonalen Denkmalpflege nutzen und sie werden bei Recherchen unterstützt.

Vierteljährlich treffen sich das Präsidium der KDK, das Sekretariat, der Chef oder die Chefin der kantonalen Denkmalpflege und die drei Ressortleitenden aus Inventarisierung, Dokumentation und Bauberatung zu einer Sitzung, um die aktuellen Fälle der kantonalen Denkmalpflege zu besprechen.

Nach Abschluss einer Begutachtung hat die KDK ihren Auftrag erfüllt. Die kantonale Denkmalpflege ist danach allein zuständig für die Umsetzung der Empfehlungen, sofern überkommunale Objekte betroffen sind. Die KDK kann keinen weiteren Einfluss ausüben.

Inventare und Schutzmassnahmen im Bereich Denkmalpflege

Die Gemeinden sind verpflichtet, die Gebäude, bei denen eine Schutzwürdigkeit von kommunaler Bedeutung vermutet wird, in einem Inventar zu erfassen. Objekte von überkommunaler Bedeutung werden von der kantonalen Denkmalpflege im entsprechenden Inventar erfasst. Inventarisierte Bauten stehen nicht unter Schutz. Über die definitive Unterschutzstellung und allfällige Schutzmassnahmen oder aber über die Entlassung aus dem Inventar wird erst im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben entschieden.

Viele kommunalen Inventare, aber auch das kantonale sind nicht auf den neusten Stand nachgeführt. Die kantonale Denkmalpflege plant, in den nächsten fünf Jahren in allen Gemeinden abzuklären, ob Objekte von überkommunaler Bedeutung vorhanden sind und das Inventar entsprechend nachzuführen. Dabei orientiert sich die kantonale Denkmalpflege in erster Linie an Informationen aus Archiven, an alten Dorfansichten, aber auch an Begehungen. Die Kriterien für die Inventarisierungen müssen nachvollziehbar sein. Ziel ist, die wichtigsten überkommunalen Objekte regional verteilt im Inventar aufzunehmen. Die geplante Aktualisierung dient insbesondere der Rechtssicherheit.

Gegenüber Gemeinden, die keine Inventare erstellen oder diese nicht fortführen, hat die kantonale Denkmalpflege keine Mittel, um diese in die Pflicht zu nehmen. Der Baudirektion kommt in diesem Bereich jedoch Aufsichtsfunktion zu (§ 2 lit. b PBG). Im Gegensatz zu früheren Jahren kann die kantonale Denkmalpflege als Folge des Sanierungsprogramms 04 die Gemeinden bei der Erstellung der Inventare oder der Betreuung kommunaler Schutzobjekte nicht mehr unterstützen.

Die kommunalen Inventare stehen bei den Gemeinden, die überkommunalen bei der Baudirektion zur Einsichtnahme offen.

Feststellungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Orientierung des Baudirektors und seiner Mitarbeitenden ergab einen informativen Überblick über die Arbeit der Abteilung Denkmalpflege und über die zuständige Sachverständigenkommission KDK. Im Gegensatz zu früheren Jahren konnten Zusatzfragen

gestellt und Einschätzungen abgegeben werden, so dass neben der Orientierung auch ein lebendiger Dialog stattfand.

Bei der Geschäftsprüfungskommission entstand der Eindruck, dass die kantonale Denkmalpflege und die zuständige Sachverständigenkommission KDK eine schlanke Organisation aufweisen. Sie scheinen sich auf ihre wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren und erfüllen diese mit Augenmass. Sie halten sich dabei an die gesetzlichen Vorgaben. Die Geschäftsprüfungskommission kann die oftmals gehörte Aussage, die kantonale Denkmalpflege gehe bei ihrer Arbeit über die eigentliche Zielsetzung hinaus, nicht bestätigen. Falls man weniger Objekte in Inventare aufnehmen oder unter Schutz stellen will, müssen die entsprechenden Rechtsgrundlagen geändert werden.

Nachgeführte Inventare erhöhen die Rechtssicherheit. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst deshalb die Pläne der kantonalen Denkmalpflege, das überkommunale Inventar in den nächsten fünf Jahren nachzuführen. Sie würde zwar eine raschere Aktualisierung begrüssen, muss aber zur Kenntnis nehmen, dass dies mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht möglich ist.

Mit der Aufnahme eines Objektes in ein Inventar wird zwar die Schwürdigkeit lediglich vermutet. Ein definitiver Entscheid erfolgt erst, wenn Veränderungen am Objekt geplant sind. Trotzdem ist die Geschäftsprüfungskommission auch mit Blick auf die Rechtssicherheit der Ansicht, dass dies ein pragmatisches Vorgehen ist. Eine definitive Schutzabklärung bei Aufnahme ins Inventar würde enorme Kosten und einen grossen zeitlichen Aufwand nach sich ziehen und scheint deshalb unrealistisch.

8.2 Umbau und Erweiterung des Massnahmenzentrums Uitikon (MZU): Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzdirektion

Am 9. Februar 2012 genehmigten die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission den Bericht ihrer gemeinsamen Subkommission über die Abklärungen zu den Vorkommnissen rund um den Umbau und die Erweiterung des MZU (KR-Nr. 80/2012, Anhang). Der Bericht enthielt insgesamt zwölf Empfehlungen.

Wie im Bericht angekündigt, erkundigte sich die Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 23. August 2013 beim Regierungsrat über den Umsetzungsstand dieser zwölf Empfehlungen. Mit Schreiben vom 23. Oktober 2013 teilte der Regierungsrat mit, die Baudirektion habe die Empfehlungen geprüft und in ihre Prozesse und Dokumente einfließen lassen. Weiter führte der Regierungsrat unter anderem aus, die Vorgaben bzw. Wegleitungen wären grösstenteils vorhanden, wären aber im Falle MZU nicht korrekt umgesetzt worden. Die Mehrheit der Empfehlungen hätte demnach bereits zum Zeitpunkt der Projektentwicklung des MZU dem tatsächlich vorgeschriebenen und gelebten Projektmanagement und -controlling im Hochbauamt entsprochen. Dass es zum Baustopp und Projektverzögerungen kam, war gemäss Regierungsrat neben dem Fehlen eines Projektpflichtenheftes in erster Linie auf das Zusammentreffen von fehlender Fach- und Führungskompetenz bei zwei Mitarbeitenden des Hochbauamtes zurückzuführen.

Die Geschäftsprüfungskommission nahm die Ausführungen des Regierungsrates zur Kenntnis, wobei die Frage diskutiert wurde, ob mit einer professionellen Projektorganisation verbunden mit einem effektiven Controlling solche Mängel nicht frühzeitiger hätten erkannt werden müssen. Es wird sich insbesondere im Rahmen des Grossprojektes PJZ zeigen, wie wirkungsvoll das Baucontrolling der Baudirektion heute ist. Die Finanzkommission hat dieses Thema als Schwerpunkt deklariert und dazu eine Subkommission eingesetzt, in der die Geschäftsprüfungskommission mit einem Mitglied vertreten ist.

8.3 Zusatzthema „Überprüfung Immobilienmanagement“ (Zwischenbericht)

Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission befassen sich seit mehreren Jahren regelmässig mit dem Immobilienmanagement des Kantons. Im Oktober 2010 beschloss der Regierungsrat, das Immobilienmanagement einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Im Fokus stand die Frage, welches Immobilienmanagementmodell – Mieter- oder Vermietermodell – sich für den Kanton am besten eignet. Zum damaligen Zeitpunkt ging der Regierungsrat davon aus, dass der Modellentscheid im September 2011 vorliegen würde.

Angesichts der Tragweite dieses Geschäfts und des zögerlichen Projektfortschrittes beschlossen die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission im Herbst 2011, die weitere Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht gemeinsam vorzunehmen. An den Sitzungen der Geschäftsprüfungskommission nahm danach jeweils eine Delegation der Finanzkommission teil. Ende März 2013 legte die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat einen ausführlichen Zwischenbericht über die bisherigen Feststellungen und Schlussfolgerungen vor (KR-Nr. 81/2013).

Diesem Zwischenbericht kann folgende Aussage entnommen werden: *„Wie bereits mehrfach erwähnt, ist es für die Geschäftsprüfungskommission unverständlich und nicht akzeptierbar, dass der Strategieentscheid nach wie vor nicht vorliegt. Sie geht davon aus, dass die im Kantonsrat eingereichte Parlamentarische Initiative die Entscheidungsfindung beschleunigen dürfte.“*

Im Übrigen wird die Geschäftsprüfungskommission der Überprüfung des Immobilienmanagements weiterhin eine hohe Priorität einräumen und sich vom Regierungsrat spätestens vor den Sommerferien 2013 über die Vorschläge der Finanzdirektion zur Optimierung der finanziellen Steuerung sowie über die Vorschläge der Baudirektion zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen und Zuständigkeiten im Immobilienbereich informieren lassen.“¹

Mit Schreiben vom 12. Juli 2013 verwies die Geschäftsprüfungskommission auf den RRB vom 24. Oktober 2012 und stellte fest, dass die Gesundheitsdirektion und die Bildungsdirektion fristgerecht bis Ende Januar 2013 je ein Grobkonzept für eine allfällige Entlassung des Universitätsspitals Zürich (USZ) bzw. der Universität Zürich (UZH) aus dem kantonalen Immobilienmanagement vorgelegt hätten. Die Geschäftsprüfungskommission ersuchte des Weiteren um Orientierung über die Vorschläge der Finanzdirektion und der Baudirektion, welche bis Mitte 2013 vorzuliegen hätten.

Mit Schreiben vom 11. September 2013 orientierte der Regierungsrat die Geschäftsprüfungskommission, dass er die Vorschläge (Teilprojekt 3) der Baudirektion diskutiert hätte. Diese bedürften jedoch noch weiterer Klärung. Im Teilprojekt 2 (Optimierung der finanziellen Steuerung), das von der Finanzdirektion bearbeitet worden sei, habe der Regierungsrat am 4. September 2013 einen Beschluss gefasst. Der Regierungsrat gehe davon aus, dass in den verbleibenden Teilprojekten die vorgesehenen Entscheide bis spätestens Ende 2013 gefällt sein würden.

Im Gegensatz zum RRB vom 24. Oktober 2012 wurde der RRB vom 4. September 2013 als nicht öffentlich erklärt. Gemäss Regierungsrat würde eine Information bei Vorliegen der Ergebnisse des Teilprojektes 3 erfolgen. Damit war weder der Kantonsrat noch die

¹ Mit RRB Nr. 1088 vom 24. Oktober 2012 beauftragte der Regierungsrat die Gesundheits- und die Bildungsdirektion, bis Ende Januar 2013 je ein Grobkonzept zu entwickeln für eine allfällige Entlassung des Universitätsspitals Zürich bzw. der Universität Zürich aus dem kantonalen Immobilienmanagement. Die Finanzdirektion wurde beauftragt, bis Mitte 2013 Vorschläge zur Optimierung der finanziellen Steuerung zu entwickeln. Die Baudirektion wurde beauftragt, dem Regierungsrat bis Mitte 2013 Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen im Immobilienmanagement zu unterbreiten (siehe auch Medienmitteilung vom 24. Oktober 2012).

Öffentlichkeit über die erneute Verzögerung des Projektes informiert. Neben diversen anderen Mängeln fehlt diesem Projekt demnach auch eine einheitliche Informationspraxis.

Ungläubig und konsterniert nahmen die Geschäftsprüfungskommission und die Delegation der Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 24. Oktober 2013 von der weiteren Verzögerung Kenntnis. In der Folge wurde beschlossen, die Kommission für Planung und Bau, welche die überwiesene Parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 vom 28. Januar 2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement behandelte, über diese Projektverzögerung zu informieren. Im Gegenzug teilte die Kommission für Planung und Bau mit, dass sie ihre Beratungen am 24. September 2013 vorläufig abgeschlossen und ihren Bericht zur Stellungnahme an den Regierungsrat weitergeleitet hätte.

Am 26. Februar 2014 fällte der Regierungsrat schliesslich verschiedene Entscheide im Zusammenhang mit dem kantonalen Immobilienmanagement. Zum Einen genehmigte er die Detailkonzepte für die künftigen Immobilienmanagements des USZ (RRB 235/2014) und der UZH (RRB 239/2014). Damit sollen die strategischen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Übertragung der Liegenschaften im Baurecht auf das USZ und die künftige Bauherrenfunktion der UZH weiter konkretisiert werden. Für die Umsetzung der Detailkonzepte sind Änderungen der Rechtsgrundlagen notwendig, insbesondere des Universitätsgesetzes, des Gesetzes über das USZ sowie der Immobilienverordnung. Die Bildungs- und die Gesundheitsdirektion sind deshalb beauftragt, unter Einbezug der UZH bzw. des USZ, der Finanzdirektion und der Baudirektion die gesetzlichen Grundlagen zu erarbeiten und dem Regierungsrat bis Mitte 2014 zu Entscheid und Antrag an den Kantonsrat vorzulegen.

Zum Anderen verabschiedete der Regierungsrat mit RRB 244/2014 das Grobkonzept für die Abwicklung von Hochbau- und weiteren immobilienbezogenen Projekten (Teilprojekt 3). Die darin vorgesehenen übergreifenden Massnahmen und Werkzeuge sollen zu einem Gesamtprozessmodell für Hochbauvorhaben zusammengefügt werden. Gemäss Regierungsrat soll sich dieses Modell durch einfache und schlanke Prozesse, die Zuweisung von klaren Verantwortlichkeiten sowie eindeutige Rollen und Zuständigkeiten auszeichnen.

Schliesslich können die Direktionen gemäss RRB 981/2013 erstmals ab 2015 je eine eigene Leistungsgruppe Hochbauinvestitionen eröffnen. Dank dieser Änderung in den Richtlinien zur Finanzplanung könnten Budgetmittel für Hochbauinvestitionen innerhalb der gleichen Direktion verschoben werden, so dass diese bei Verzögerungen von einzelnen Projekten nicht unausgeschöpft bleiben müssten.

Die Baudirektion wurde beauftragt, unter Beizug der übrigen Direktionen und der Staatskanzlei die Detailkonzepte sowie die Massnahmen zur Zusammenarbeit bis Dezember 2014 zu erarbeiten. Danach sollen im ersten Halbjahr 2015 Testläufe mit ausgewählten Organisationseinheiten und Projekten durchgeführt werden, bevor der Regierungsrat das Gesamtprozessmodell genehmigen und die Immobilienverordnung per 1. September 2015 entsprechend anpassen will.

Ebenfalls am 26. Februar 2014 verabschiedete der Regierungsrat seine Stellungnahme zur Parlamentarische Initiative KR-Nr. 29/2013 zuhanden der Kommission für Planung und Bau (RRB 245/2014). Die Kommission hat nun die Parlamentarische Initiative abschliessend zu beraten und zu beschliessen sowie dem Kantonsrat entsprechend Antrag zu stellen.

Bei dieser Ausgangslage kann die Geschäftsprüfungskommission dem Kantonsrat noch keinen Schlussbericht unterbreiten. Sie wird der weiteren Entwicklung im Zusammenhang mit dem kantonalen Immobilienmanagement nach wie vor eine hohe Priorität einräumen.

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

Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. Bei den Funktions- und Querschnittbereichen sieht sie aber nach wie vor Optimierungspotenzial. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, gerade hier die politische Gesamtführung zu verstärken und sein Handeln vermehrt nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auszurichten: „Die Mitglieder des Regierungsrates räumen den Regierungsaufgaben Vorrang gegenüber der Führung der Verwaltung ein.“

10. Organisation der GPK

GPK-Präsident
GPK-Vizepräsidentin

Claudio Zanetti
Rahel Walti (bis Februar 2014)
ab März 2014 vakant

Direktionsreferate:

Regierungsrat / Staatskanzlei
Direktion der Justiz und des Innern

Claudio Zanetti
Rolf Steiner (bis Oktober 2013)
Daniel Schwab (ab November 2013)

Sicherheitsdirektion
Finanzdirektion
Volkswirtschaftsdirektion

Yves Senn
Judith Stofer
Rahel Walti (bis Februar 2014)
ab März 2014 vakant

Gesundheitsdirektion
Bildungsdirektion
Baudirektion

Emy Lalli
Cornelia Keller
Christoph Holenstein

Weiteres Referat:

Anerkannte kirchliche Körperschaften
und jüdische Gemeinden

Walter Schoch

Subkommissionen:

Aufsichtseingaben

Claudio Zanetti, Vorsitz
Daniel Schwab (ab Juni 2013)
Rahel Walti (bis Februar 2014)
ab März 2014 vakant
Kurt Weber (bis Mai 2013)
zuständige Referentin / zuständiger Referent

<i>Arbeitsstrukturen</i>	Rolf Steiner, Vorsitz (bis Oktober 2013) Emy Lalli, Vorsitz (ab November 2013) Daniel Schwab (ab Juni 2013) Yves Senn
<i>Aussenbeziehungen</i>	Claudio Zanetti, Vorsitz Christoph Holenstein Judith Stofer
<i>Beantwortung von Anfragen der Kantonsratsmitglieder</i>	Yves Senn, Vorsitz Cornelia Keller Daniel Schwab (ab Juni 2013) Rafael Steiner (ab November 2013) Kurt Weber (bis Mai 2013)
<i>Funktions- und Querschnittsbereiche</i>	Rahel Walti, Vorsitz (bis Februar 2014) <i>ab März 2014 vakant</i> Walter Schoch Judith Stofer (ab Juni 2013) Peter Uhlmann
<i>Nachfolgearbeiten PUK BVK</i>	Walter Schoch (Vorsitz) Christoph Holenstein (ab November 2013) Cornelia Keller Rolf Steiner (bis Oktober 2013)
<i>Submissionswesen (Sekretariat: Katrín Meyer, Rechtskonsulentin)</i>	Judith Stofer (Vorsitz) Walter Schoch Rahel Walti (bis Februar 2014) Peter Uhlmann (ab März 2014) Regula Kaeser-Stöckli (FIKO) Jürg Sulser (FIKO)
Sekretärin der GPK:	Madeleine Speerli
Zürich, 13. März 2014	Im Namen der Kommission Der Präsident: Die Sekretärin: Claudio Zanetti Madeleine Speerli