

**Bericht
der Geschäftsprüfungskommission
über ihre Tätigkeit
vom Oktober 2003 bis September 2004
und über den Geschäftsbericht 2003
des Regierungsrates**

KR-Nr. 287/2004

Inhalt

Einleitung	Seite
1. Allgemeines	2
2. Regierungsrat	3
3. Staatskanzlei	7
4. Direktionsberichte	
4.1 Direktion der Justiz und des Innern	8
4.2 Direktion für Soziales und Sicherheit	16
4.3 Finanzdirektion	19
4.4 Volkswirtschaftsdirektion	27
4.5 Gesundheitsdirektion	31
4.6 Bildungsdirektion	37
4.7 Baudirektion	44
5. Organisation der GPK	51

Einleitung

1. Allgemeines

Die Arbeit der GPK

Im Berichtsjahr traf sich die GPK zu 34 Sitzungen (bis und mit 16. September 2004). Die Subkommissionen der GPK trafen sich ihrem Bedarf entsprechend ebenfalls zu Sitzungen. Zu erwähnen ist hier insbesondere die Subkommission, die mit den Abklärungen rund um die Melanom-Impfstudie an der Dermatologischen Universitätsklinik beauftragt worden war. Diese Subkommission tagte von November 2003 bis Juni 2004 insgesamt an 17 Sitzungen und führte elf Anhörungen durch. Neben den ordentlichen GPK-Sitzungen stiess die Subkommission an die Grenze der Miliztauglichkeit. Dieser Abklärungsauftrag gab den Subkommissions-Mitgliedern wie auch den übrigen GPK-Mitgliedern auf der anderen Seite einen vertieften Einblick in das Universitätsspital und insbesondere in den Bereich klinische Studien. Die Arbeit wurde von allen Subkommissions-Mitgliedern als intensiv, aber hochinteressant gewertet.

Wie im letztjährigen Tätigkeitsbericht erwähnt setzte sich die GPK zu Beginn der laufenden Amtsdauer aus drei bisherigen und acht neuen Mitgliedern zusammen. Das hatte zur Folge, dass sich die GPK in der ersten Hälfte des Berichtsjahres vor allem mit ihren Aufgaben vertraut machen musste. Die Referentinnen und Referenten statteten ihren Direktionen erste Besuche ab und liessen sich über Schwerpunkte in der Direktionstätigkeit orientieren. Die GPK diskutierte Themenschwerpunkte für ihr Jahresprogramm und bildete dafür entsprechende Subkommissionen. In der zweiten Berichtshälfte stand die eigentliche Aufsichtstätigkeit im Vordergrund. Zu einzelnen Themen und im Rahmen der Behandlung des Geschäftsberichts wurden die Regierungsratsmitglieder zu GPK-Sitzungen eingeladen. Nach Abschluss der Beratung des Geschäftsberichts des Regierungsrates wird sich die GPK in den nächsten Monaten vor allem auf ihre Themenschwerpunkte im Jahresprogramm konzentrieren.

Fristerstreckungs- und Abschreibungsanträge des Regierungsrates

Das Kantonsratsgesetz regelt die Fristen für den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung zu überwiesenen Motionen und Postulaten abschliessend. Können diese Fristen nicht eingehalten werden, sieht das Gesetz eine Fristerstreckungsmöglichkeit um höchstens ein Jahr vor. Die Möglichkeiten für Fristerstreckungen bei Volks-, Behörden- und Einzelinitiativen sind im Initiativgesetz geregelt.

Im Berichtsjahr hatte die GPK zwei Fristerstreckungsgesuche des Regierungsrates zu behandeln. In beiden Fällen beantragte die GPK dem Kantonsrat, diese Gesuche zu genehmigen. Weiter wurde die GPK bei einem Abschreibungsantrag des Regierungsrates zum Mitbericht eingeladen.

Beschwerden aus der Bevölkerung

Zu den Aufgaben der GPK zählt die Bearbeitung von Beschwerden aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Im Berichtsjahr behandelte die GPK 22 Beschwerden. Davon konnten 17 erledigt werden. Fünf Beschwerden sind gegenwärtig noch hängig. Da in diesem Bereich besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die GPK wie in früheren Jahren auf eine detaillierte Berichterstattung. Die GPK stellt jedoch fest, dass im Berichtsjahr die Zahl der Beschwerden gegenüber früheren Jahren zugenommen hat.

Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung

Die GPK dankt dem Regierungsrat und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung und der Betriebe für die gute Zusammenarbeit. Bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit stellt die GPK in der Regel fest, dass ihre Fragen und Besuche nicht als Einmischung, sondern als Interesse an der Arbeit der einzelnen Verwaltungseinheiten aufgefasst wird. So sind die Kontakte zu den Regierungsmitgliedern und ihren Mitarbeitenden meist offen und von gegenseitigem Respekt geprägt.

2. Regierungsrat

Neue Informatikstrategie des Regierungsrates (NIS)

Bereits der letztjährige Tätigkeitsbericht der GPK befasste sich mit NIS. Mit ihr soll die Zusammenarbeit der Direktionen im Informatikbereich umgestaltet werden. Der Kernsatz lautet: «Für ein Problem gibt es eine Lösung.» Bei der Umsetzung der bisherigen Informatikprojekte zeigte es sich, dass die Direktionsinteressen oftmals den Gesamtinteressen der Verwaltung voringen und es zu Doppelspurigkeiten infolge mangelnder Zusammenarbeit kam. Die GPK hielt denn auch im letztjährigen Tätigkeitsbericht die Erwartung fest, dass bei den Beteiligten die gemeinsamen übergreifenden Ziele und die Zu-

sammenarbeit gegenüber allfälligen Direktionsinteressen im Vordergrund stehen würden.

Anlässlich der diesjährigen Einfragesitzungen zum Geschäftsbericht 2003 des Regierungsrates stellte die GPK sämtlichen Direktionen und der Staatskanzlei Fragen zum gegenwärtigen Stand des Projektes und zur Akzeptanz von NIS. Sie wollte wissen, wie weit NIS in der täglichen Arbeit gelebt und von allen Führungsebenen mitgetragen wird bzw. was die Direktionen dazu unternehmen. Weiter erkundigte sich die GPK nach den jeweiligen Fachanwendungen in den einzelnen Direktionen.

NIS sieht vor, mit dem «Kantonalen IT Team» (KITT) alle bisherigen Gremien im Bereich übergreifende IT in der kantonalen Verwaltung abzulösen. Es setzt sich je aus einer Vertretung aller Direktionen und der Staatskanzlei zusammen. Dabei handelt es sich in der Regel um die Informatikverantwortlichen. Die Geschäftsstelle des KITT wird in der Finanzdirektion angesiedelt. Die Beschlüsse des KITT zu übergreifenden IT-Projekten sind künftig für alle Direktionen verbindlich. Bei grossen Geschäften oder Unstimmigkeiten des KITT wird die Konferenz der Generalsekretäre beigezogen.

Anfang 2004 nahm KITT seine Arbeit auf. Derzeit wird ein Masterplan für alle direktionsübergreifenden IT-Anwendungen und -Projekte erstellt. Danach soll eine Priorisierung vorgenommen werden. Ein zu erarbeitendes Kommunikationskonzept soll die umfassende und zeitgerechte Information aller involvierten Stellen gewährleisten. Ziel ist es, alle Führungsebenen in die Arbeit mit einzubeziehen und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Da KITT momentan immer noch in der Aufbauphase ist, konnten noch keine konkreten strategischen Aufgaben übernommen werden. Im Juni 2004 ernannte der Regierungsrat den Leiter der Geschäftsstelle KITT. Dieser hat nun die Geschäftsstelle weiter aufzubauen.

Alle Direktionen und auch die Staatskanzlei führten aus, dass NIS bei ihnen akzeptiert sei. Einige Direktionen wiesen darauf hin, dass sie direktionsintern bereits ämterübergreifende Lösungen erfolgreich eingeführt hätten. NIS sei für sie deshalb keine grosse Neuerung. Die Bereitschaft sei gross, im KITT zusammenzuarbeiten und direktionsübergreifende Lösungen mitzutragen. Einzig die Finanzdirektion äusserte sich etwas skeptisch dazu, ob der notwendige Kulturwandel – eine Voraussetzung für die Umsetzung von NIS – tatsächlich erfolgt sei. Dabei wies sie darauf hin, dass es sich bei den Delegierten im KITT grossmehrheitlich um dieselben Delegierten wie in den bisherigen Gremien der erfolglosen IT-Projekte handle.

In sämtlichen Direktionen und in der Staatskanzlei sind Fachanwendungen im Einsatz. Da jede Direktion ihre speziellen Aufgaben zu

erfüllen hat, ist dies nicht vermeidbar. Zum Teil gibt es Lösungen, die mit anderen Kantonen oder dem Bund betrieben werden. Es wird aber von allen Direktionen darauf hingewiesen, dass wenn immer möglich mit Standardprodukten gearbeitet und auf spezielle Applikationen verzichtet wird.

Die GPK nimmt die allgemeine Unterstützung und Akzeptanz von NIS positiv zur Kenntnis. Sie stellt fest, dass die Umsetzung von NIS und der Aufbau von KITT noch in der Startphase sind. Konkrete, verbindliche Entscheide zu IT-Projekten oder IT-Aktivitäten sind in diesem Gremium noch nicht gefällt worden. Dieser Tatbeweis zur Akzeptanz von NIS in den einzelnen Direktionen steht demnach noch aus. Unbestritten ist für die GPK der aufgabenspezifische Einsatz von Fachanwendungen in den einzelnen Direktionen. Die GPK wird das Projekt NIS weiterhin verfolgen und sich regelmässig informieren lassen.

Verwaltungsreform

Im letztjährigen Tätigkeitsbericht würdigte die GPK den Abschluss der Verwaltungsreform und die Gesamtevaluation *wif!*. Sie nahm dabei insbesondere auch die zwanzig Empfehlungen des Evaluationsberichts und den Schlussbericht des Regierungsrates zur Kenntnis und kündigte an, diese Berichte in den nächsten Jahren im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit mit einzubeziehen.

Gemäss Regierungsratsbeschluss (RRB) vom 16. April 2003 zum Schlussbericht des Regierungsrates ist die Verwaltungsentwicklung eine ständige Aufgabe, die auch mit der Beendigung der Reform nicht abgeschlossen ist. Für die Zukunft stehe im Vordergrund, mehrere Schwerpunkte für die Verwaltungsentwicklung zu bilden. Prioritäre Reformbereiche seien dabei Benchmarking, Qualitätsmanagement und e-Government, da ihnen eine Schlüsselfunktion bei der Verwaltungsentwicklung zukomme. Im Laufe des Berichtsjahres sind keine weiteren Schwerpunkte gebildet worden. Im Vordergrund stehen gemäss Ausführungen des im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidenten Geschäfte, denen eine grössere Dringlichkeit zukommt. Als Beispiele nannte er das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) sowie das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG).

Dem RRB Nr. 265 vom 25. Februar 2004 ist zu entnehmen, dass das *wif!*-Projekt Qualitätsmanagement entgegen der ursprünglichen Pläne angesichts der schwierigen Finanzlage nicht in den ordentlichen Be-

trieb überführt wurde. Die Projektorganisation wurde auf Ende 2003 aufgelöst. Das bisherige Projektteam hätte eigentlich in eine neu geschaffene Stabsstelle bei der Staatskanzlei überführt werden sollen. Im Schlussbericht kommt die Projektleitung zum Schluss, dass die Entwicklung der konzeptionellen Grundlagen für das Qualitätsmanagement der kantonalen Verwaltung gut gelungen ist. Damit diese erarbeiteten Grundlagen und das Know-how nicht verloren gehen, wurden sie den Direktionen und ihren Ämtern im Intranet des Kantons zur Verfügung gestellt. Es ist nun Aufgabe der einzelnen Verwaltungseinheiten, ohne zentrale Stelle das Qualitätsmanagement weiterzuentwickeln oder allenfalls erst einzuführen.

Die GPK geht mit dem Regierungsrat einig, dass die Verwaltungsentwicklung eine ständige Aufgabe ist. Angesichts der in die Verwaltungsreform investierten enormen personellen und finanziellen Mittel sollten die erreichten Ziele und der Kulturwandel gesichert und gepflegt werden. Weiterer Handlungsbedarf, der sich aus der Evaluation ergeben hat, sollte kontinuierlich umgesetzt oder zumindest im Auge behalten werden. Die GPK befürchtet, dass die Verknappung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bisher Erreichtes gefährden könnte.

Die GPK bedauert, dass das Projekt Qualitätsmanagement nicht in den ordentlichen Betrieb überführt werden konnte, sieht jedoch die gegenwärtigen Auswirkungen der schwierigen finanziellen Verhältnisse. Um vergleichbare Daten und Ergebnisse und damit gleiche Qualitätsansprüche zu erhalten, sollte die Einführung eines einheitlichen Qualitätsmanagements in der gesamten kantonalen Verwaltung ein mittelfristiges Ziel bleiben.

Aussenbeziehungen des Kantons

Ein Themenschwerpunkt im Jahresprogramm der GPK sind die bilateralen Beziehungen des Regierungsrates zu Baden-Württemberg. Anlässlich der Einfragesitzung mit dem im Berichtsjahr amtierenden Regierungspräsidenten erkundigte sich die GPK nach den bestehenden Beziehungen und Kontakten zu Baden-Württemberg. Auf Gesamtregierungsebene scheinen solche noch nicht institutionalisiert zu sein. Mit dem Zusammentreffen von Regierungsmitgliedern des Landes Baden-Württemberg und des Kantons Zürich vom Januar 2004 wurde diesbezüglich ein Anfang gemacht. Vor allem die Volkswirtschaftsdirektorin pflegt regelmässige Kontakte zu Süddeutschland.

Die GPK erachtet regelmässige Beziehungen zu Baden-Württemberg angesichts der diversen gemeinsamen Themenbereiche wie Flughafen, Bahnverkehr, Energie usw. als wichtig. Sie wird sich gegen Ende Jahr vertieft dazu orientieren lassen.

3. Staatskanzlei

Rekursabteilung

Trotz mehrfacher früherer Kritik der GPK und verschiedenen Bemühungen der Staatskanzlei ist es bis heute nicht gelungen, den Pendenzenberg abzubauen und die Verfahrensdauer der Rekurse zu verkürzen. Es ist an dieser Stelle jedoch festzuhalten, dass die kritischen Fragen der GPK jeweils offen und transparent beantwortet wurden. Die Staatskanzlei ist sich der unbefriedigenden Situation bewusst und versucht sie auch nicht zu beschönigen oder zu entschuldigen. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, insbesondere auch Stellenerhöhungen, um eine Verbesserung zu erzielen. Zum Leidwesen aller haben diese Massnahmen bis heute noch nicht den gewünschten Erfolg erzielt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die im letztjährigen Tätigkeitsbericht umschriebene Reorganisation erst ab Sommer 2003 eingeführt werden konnte. Es ist immerhin feststellbar, dass gegenwärtig die Gesamterledigungszahl über derjenigen der Neueingänge liegt.

Die einzelnen Mitarbeitenden der Rekursabteilung haben in der Regel gleichzeitig zwischen 30 bis 40 Rekurse zu bearbeiten, was ein anspruchsvolles Fallmanagement erfordert. Um liegen gebliebene Fälle zu vermeiden, ist eine gute Arbeitsorganisation und Pendenzenkontrolle notwendig. Die Kammervorsitzenden der Rekursabteilung werden dazu zweimal jährlich mit ihren Mitarbeitenden ihre Pendenzen besprechen.

Mit der Vorlage zum Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung schlägt der Regierungsrat vor, für Anordnungen über Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen sowie Anordnungen über Bauten und Anlagen, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, neu die Baurekurskommission als zuständig zu erklären. In der Regel handelt es sich nicht um politische Entscheidungen, sondern um solche fachtechnischer Natur. Diese Trennung würde zu einer sinnvollen Entlastung der Rekursabteilung führen.

Auch die Rekursabteilung ist im Rahmen der Sparmassnahmen gezwungen, zwei Stellen abzubauen. Die Staatskanzlei geht davon aus, dass diese Massnahme keinen grösseren Einfluss auf die Erledigungszahl der Rekurse haben wird; andere Faktoren seien massgeblicher und bei diesen seien Verbesserungen angezeigt.

Die GPK regte im Rahmen der Besprechung an, allenfalls bei den entscheidenden Instanzen in den Direktionen anzusetzen, vorweg beim Migrationsamt. Durch eine bessere Orientierung der Verfügungsadressaten könnten eventuell Rekurse vermieden werden. Die GPK räumte jedoch ein, dass sie den Erfolg einer solchen Möglichkeit schlecht abschätzen kann. Da sich sowohl der Regierungsrat als auch die Staatskanzlei und die Mitarbeitenden der Rekursabteilung der unbefriedigenden Situation bewusst sind und Anstrengungen zu deren Verbesserung unternommen werden, verzichtet die GPK auf weitere Empfehlungen.

4. Direktionsberichte

4.1 Direktion der Justiz und des Innern

wif!-Projekt «Reform Zivilstandswesen»

Die GPK liess sich im Jahr 2002 über die bevorstehende Reform des Zivilstandswesens informieren (KR-Nr. 224/2002). Diese wurde notwendig durch die revidierte eidgenössische Zivilstandsverordnung und die geplante Einführung der zentralen Datenbank «Infostar». Die revidierte eidgenössische Zivilstandsverordnung legte die Zivilstandskreise so fest, dass der Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten sowie ihrer Stellvertretungen mindestens 40% beträgt. Unter diesen Voraussetzungen und nach der Einführung von «Infostar» durch den Bund und dem damit einhergehenden Beschäftigungsrückgang konnten zwölf der damals 171 bestehenden Ämter längerfristig autonom weiter bestehen.

Der Schlussbericht vom 16. Januar 2004 zu diesem *wif!*-Projekt liegt der GPK vor. Danach präsentiert sich der Projektverlauf wie folgt:

Angesichts der geschilderten Ausgangslage regte sich der Widerstand seitens vieler Gemeinden. Eine Arbeitsgruppe «Zukünftige Strukturen im zürcherischen Zivilstandswesen» wurde gebildet, in der Mitglieder des Gemeindepräsidentenverbandes, der Statthalterkonfe-

renz, der Bezirksratsschreiber, des Gemeindeschreiberverbandes, der Zivilstandsbeamtinnen und -beamten sowie der kantonalen Aufsichtsbehörde des Zivilstandswesens vertreten waren. Diese Arbeitsgruppe verfasste ein Gesuch an den Bund um eine flächendeckende Ausnahmegewilligung vom minimalen Beschäftigungsgrad für den Kanton Zürich. Das dem Gesuch zu Grunde liegende Alternativkonzept basierte auf einer vom Beschäftigungsgrad unabhängigen Qualitätssicherung. In der Folge lehnte der Bundesrat das Gesuch jedoch ab. Aus den Mitgliedern der Arbeitsgruppe wurde schliesslich der Projektausschuss für das *wif!*-Projekt «Reform Zivilstandswesen».

Ziele dieses *wif!*-Projektes waren einerseits die Sicherstellung eines fachlich zuverlässigen Vollzuges im Zivilstandswesen durch Normierung eines Mindestbeschäftigungsgrades für unterschrittsberechtigte Personen, was zwangsläufig einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Zivilstandskreis erforderte. Andererseits sollte mit dem Projekt die bundesweite Ablösung der konventionellen Register durch das informatisierte Standesregister «Infostar» erfolgen. Mit dem Zusammenschluss der Gemeinden sollten eine höhere Effizienz bei der Beurkundung, eine Entlastung der Kantonalen Aufsichtsbehörden, eine Reduktion der Ansprechpartner und ein geringeres Schulungs- und Ausbildungsvolumen erreicht werden. Das Projekt sah zur Einführung von «Infostar» die technische Bereitstellung und Installation von «Infostar» auf allen bestehenden Ämtern und kantonalen Aufsichtsbehörden, die Schulung sämtlicher Benutzer, den Aufbau und Betrieb des First Level Supports sowie den Betrieb der Benutzerverwaltung vor. Im Rahmen der Projektumsetzung lag ein Schwerpunkt im Informations- und Beratungsbereich. Auf Gesetzgebungsebene mussten die kantonale Zivilstandsordnung angepasst und die neuen Zivilstandskreise durch den Regierungsrat festgelegt werden.

Im Rahmen des Projektverlaufes reduzierte sich die Anzahl der Zivilstandskreise von 171 auf 26. Der errechnete Beschäftigungsgrad der neuen Kreise liegt zwischen 135 und 3450%. Diese Zivilstandskreise werden auch nach dem durch die Einführung von «Infostar» zu erwartenden Beschäftigungsrückgang von 40% Bestand haben. Erste Resultate sind:

- Vereinfachter Kommunikationsaustausch dank Reduktion der Ansprechpartner;
- erste quantitative Entlastung der Aufsichtsbehörden;
- geringere Anzahl zu schulendes Personal in der aktuellen Aus- und Weiterbildung;
- per Ende 2003 Ausrüstung sämtlicher Zivilstandskreise inklusive Aufsichtsbehörde mit der neuen Software;

- seit dem 14. Januar 2004 sind alle Zivilstandskreise online geschaltet;
- sämtliche User sind ausgebildet;
- der First Level Support der kantonalen Fachstelle Infostar ist aufgebaut.

In der gegenwärtigen Phase legt der Kanton grösstes Gewicht auf eine fundierte Schulung sowie auf einen gut funktionierenden First Level Support. Eine hohe Qualität der eingegebenen Daten ist wichtig, da diese die Basis für alle weiteren Beurkundungen darstellen und mit der Registrierung in «Infostar» der gesamten Schweiz zur Verfügung stehen. Die Ausbildungslehrgänge für den Fachausweis für Zivilstandsbeamtinnen und -beamte müssen von Grund auf neu geplant und umgesetzt werden. Beim Personal der Zivilstandsämter kann durch die zunächst einige Jahre andauernde steigende Arbeitslast und die Einführung der neuen Instrumente ein zeitweiliger Motivationsverlust eintreten. Angesichts der gestiegenen Anforderungen an den Berufsstand dürfte es allenfalls schwierig werden, Personal zu rekrutieren.

Längerfristig können die Gemeinden von einem Nutzen ausgehen. Dieser ist jedoch erst mit der abgeschlossenen Rückerfassung der Daten im Jahr 2008 deutlich spürbar. Sobald alle Personen in «Infostar» erfasst sind, kann mit einem Beschäftigungsrückgang der Zivilstandsämter von 40% gerechnet werden.

Die GPK nimmt Kenntnis vom Schlussbericht zur Reform des Zivilstandswesens. Gegenwärtig besteht kein weiterer Handlungsbedarf. Die GPK wird sich vor Ablauf der Legislatur erneut über die dannzumalige Situation im Zivilstandswesen orientieren lassen.

Amt für Justizvollzug

Gemäss Geschäftsbericht des Regierungsrates hat die Belegung der Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzuges im Berichtsjahr erneut zugenommen, sodass die betrieblichen und personellen Belastungsgrenzen erreicht wurden. Im Rahmen des Sanierungsprogrammes 04 sollen im Erweiterungsbau Pöschwies die bisherigen Einzelzellen doppelt belegt werden mit anschliessendem Leistungsabbau bei den Gefängnissen des Kantons Zürich. Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass der Spareffekt dieser Massnahme kompensiert würde, wenn ein starker Anstieg der Gefängnisbelegung die Doppelbelegung ohne Verzicht auf bestehende Gefängnisplätze erfordern würde.

Anlässlich der Einfragesitzung im Mai 2004 erkundigte sich die GPK beim Justizdirektor nach den bisherigen Erfahrungen mit der Doppelbelegung der Einzelzellen. Dabei standen für die GPK insbesondere die Auswirkungen auf die Mitarbeitenden und die Gefangenen sowie die Sicherheit im Vordergrund. Gemäss Auskunft des Justizdirektors sind die Schliessung des Gefängnisses Winterthur und die damit verbundene Kompensation der verlorenen Gefängnisplätze durch Doppelbelegung des Erweiterungsbaus Pöschwies sowie die definitive Aufgabe des Reservebetriebes Bülach vollständig umgesetzt. Seit dem Regierungsratsbeschluss über die Sanierungsmassnahmen ist die Gefängnisbelegung nochmals stark angestiegen; ohne Ausschaffungshaft belief sie sich am 31. Mai 2004 auf 108%. Bei den Ausschaffungsgefangenen betrug sie zu diesem Zeitpunkt 115%. Sollte sich diese Situation noch weiter verschärfen, wäre zur Aufrechterhaltung des hohen Sicherheitsstandards die Wiederinbetriebnahme des Gefängnisses Winterthur zu prüfen. Im August 2004 stimmte der Regierungsrat in der Folge der vorläufigen Wiederinbetriebnahme des Gefängnisses Winterthur zu, um die Überbelegung der zürcherischen Gefängnisse zu reduzieren.

Anlässlich der Medienkonferenz vom 22. Juli 2004 in der Strafanstalt Pöschwies musste der Justizdirektor über einen weiteren Anstieg der Gefängnisbelegung im Kanton Zürich orientieren. Keine Ursache für die Überfüllung der Gefängnisse sei die Entwicklung der Kriminalität. Diese sei vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Strafen immer länger wurden und die Zahl der verwahrten Gefangenen zugenommen habe. Diese Zahl stieg zwischen 1994 und 2004 von 16 auf 57, wobei die Gerichte nicht mehr Verwahrungen anordneten, hingegen würden die Verwahrten kaum mehr freigelassen. Der Justizdirektor geht denn auch davon aus, dass sich der Kanton Zürich mittel- und langfristig auf einen erhöhten Bedarf an Zellenplätzen einrichten müsse.

Für die Mitarbeitenden bedeutet diese hohe Belegung eine anhaltend hohe Arbeitsbelastung. Im Erweiterungsbau Pöschwies führt dies zu hohen zeitlichen Belastungen und entsprechenden Überzeiten, die nur langsam wieder abgebaut werden können. In der Ende 2003 durchgeführten direktionsweiten Personalbefragung haben die Anstalten gut abgeschnitten. 86% aller Mitarbeitenden sind der Meinung, eine sinnvolle Arbeit zu verrichten, und gegen 95% der Befragten machen ihre Arbeit gern. Die Vorgesetzten wurden von einer grossen Mehrheit der Befragten als fachlich und sozial kompetent beurteilt. Führungsverantwortliche und Anstaltsleiter sind jedoch stark gefordert, um auf die Befürchtungen und Unsicherheit der Mitarbeitenden über mögliche Sparmassnahmen und deren Auswirkungen auf die Arbeitsplatzsicherheit einzugehen.

Dank hoher Leistungsbereitschaft und Professionalität konnte bisher trotz Belastungsspitzen die Sicherheit jederzeit gewährleistet werden. Bei anhaltend gleich bleibender Arbeitsbelastung steigt jedoch die Gefahr der Fehleranfälligkeit und letztlich auch des Burn-outs, was die Sicherheitsstandards gefährden könnte. Kritische Vorfälle mit Insassen hätten bisher noch nicht markant zugenommen. Im Erweiterungsbau Pöschwies sei jedoch eine Zunahme der Disziplinarvorfälle feststellbar. Ob es sich dabei um Umstellungsschwierigkeiten handle, sei angesichts der kurzen Erfahrungsdauer mit der Doppelbelegung noch nicht schlüssig zu beurteilen. Die Erfahrung zeige jedoch, dass in Zeiten lang anhaltender Überbelegung die Zahl der Ausbrüche oder Ausbruchversuche regelmässig zunehmen würde. Grundsätzlich hätten die Gefangenen flexibel und kooperativ auf die entstandenen Engpässe reagiert.

Bezüglich Erweiterungsbau Pöschwies können noch keine gültigen Folgerungen gezogen werden. Die Doppelbelegung habe zweifelsohne durch die deutlich höhere Anzahl Gefangene direkte und indirekte Auswirkungen auf alle Anstaltsbereiche wie Eintritte, Verpflegung, Arbeit, Sozialdienst, Arztdienst usw. Die konkreten Auswirkungen auf den verschiedenen Ebenen des Systems Strafanstalt und die Folgerungen daraus liessen sich erst nach einiger Zeit klarer formulieren.

Die GPK teilt die Einschätzung, dass auf Grund der bisherigen Erfahrungen noch keine Schlussfolgerungen gezogen werden können. Die Situation ist jedoch regelmässig zu analysieren, sodass im Bedarfsfall rasch reagiert werden kann. Die hohen Sicherheitsstandards sollten gewährleistet sein. Die GPK bittet um Orientierung, sobald erste Schlussfolgerungen gezogen werden können.

Steuerrekurskommissionen und kantonales Steueramt

Im Zusammenhang mit einer Aufsichtsbeschwerde hatte sich die GPK mit einem Bundesgerichtsurteil zu befassen, das auch Auswirkungen auf die Gesetzgebung und die Steuerverfahren im Kanton Zürich hat. Aus diesem Grund liess sich die GPK im Rahmen der Einfragesitzungen sowohl vom für die Steuerrekurskommissionen zuständigen Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern als auch vom für das Steueramt zuständigen Finanzdirektor über die konkreten Auswirkungen dieses Urteils auf den Kanton Zürich informieren. Gemäss dieser Bundesgerichtsentscheid vom 19. Dezember 2003 ist der Kanton Zürich verpflichtet, für die Bundessteuer sowie die Staats- und Gemeindesteuern Parallelität der Rechtsmittelverfahren einzuführen.

Darunter ist im Sinne des Bundesgerichtsurteils zu verstehen, dass der innerkantonale Instanzenzug ab Steuerperiode 2001 im Bereich der direkten Bundessteuer derselbe sein muss wie bei den kantonalen Staats- und Gemeindesteuern. Da der Kanton Zürich im Bereich der eigenen Steuern innerkantonale ein zweistufiges Steuerjustizverfahren kennt, ist das Rechtsmittelverfahren bei der direkten Bundessteuer ab der genannten Periode entsprechend auszugestalten.

Aus dem Urteil des Bundesgerichts ergibt sich jedoch nicht, dass die Rechtsmittelverfahren für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer gleichzeitig bzw. zusammen durchzuführen sind. Es wird aber angestrebt, zumindest ab den Verfahren vor den Steuerrekurskommissionen im Sinne der Vereinfachung und der Beschleunigung auch eine zeitliche Parallelität der Geschäftsbehandlung herzustellen. Das kantonale Steueramt hat ebenfalls die Absicht, inskünftig die kantonalen Einschätzungsdienste anzuweisen, in den Fällen, in denen sowohl die Veranlagung der Staats- und der Gemeindesteuern als auch diejenige der direkten Bundessteuer angefochten werden, die Einspracheentscheide für beide Steuern in der Regel gleichzeitig zu eröffnen.

Grundsätzlich erachtet der Finanzdirektor die Steuerverfahren im Kanton Zürich als nicht sehr kundenfreundlich. – Der Bezug der direkten Bundessteuer erfolgt durch den Kanton, derjenige der Staats- und Gemeindesteuern durch die Gemeinden. – Die Verfahren unterscheiden sich in verschiedenen Punkten. Das eine beinhaltet einen Postnumerando-, das andere einen Prenumerando-Bezug. Für die Steuerzahlenden wäre eine weit gehende Vereinheitlichung der Verfahren am einfachsten, doch würde diese Vereinheitlichung für den Kanton zu einer einjährigen Bezugslücke und damit zu massiven Steuerausfällen führen, was finanzpolitisch weder verkraft- noch verantwortbar wäre.

Um den Vorgaben des Bundesgerichts nachzukommen, werden neu die Steuerrekurskommissionen I–III sowohl die Rechtsmittel betreffend Staats- und Gemeindesteuern als auch diejenigen betreffend die direkte Bundessteuer behandeln. Die Bundessteuerrekurskommission wird aufgelöst. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat die entsprechenden kantonalen Verordnungen angepasst und per 1. Juli 2004 in Kraft gesetzt. Aus Sicht der GPK ist damit der Regierungsrat den Anforderungen des Bundesgerichts in angemessener Zeit nachgekommen.

Datenschutz

Die GPK hat sich immer wieder mit datenschutzrelevanten Themen zu befassen. Deshalb pflegt sie seit mehreren Jahren den regelmässigen Kontakt mit dem Datenschutzbeauftragten. Da die meisten gegenwärtigen Mitglieder erst auf Beginn der laufenden Legislatur in die GPK bzw. in den Kantonsrat gewählt worden sind, hat die GPK

den Datenschutzbeauftragten im Frühjahr 2004 um eine Einführung in die Datenschutzgesetzgebung und in die Arbeit des Datenschützers gebeten. Zusätzlich hat sie ihm konkrete Fragen zu datenschutzrelevanten Themen gestellt. Nachfolgend soll lediglich auf einige aktuelle Entwicklungen im Datenschutzbereich und auf die konkreten Fragen näher eingegangen werden.

Der Datenschutzbeauftragte stellt im Gesundheitswesen eine Zunahme der Datenmenge fest, was auch für den Austausch dieser Daten gilt. Es existieren beispielsweise Bemühungen, Medikamente auf Grund genetischer Untersuchungen zu verschreiben. Dadurch kann die Wirksamkeit besser festgehalten und die Medikamente effizienter eingesetzt werden. Grundsätzlich ist das sinnvoll. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass diese Daten auch für andere Schlussfolgerungen herangezogen werden könnten. Gegenwärtig werde dieser Problematik noch zu wenig Beachtung geschenkt. Gerade der Kanton Zürich mit seinen grossen Spitälern könne in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernehmen.

Bei den Datenschutz-Reviews zeigt es sich gemäss Datenschutzbeauftragtem immer wieder, dass mangelnde Sorgfalt bei der Informatiksicherheit ein Hauptproblem ist. Die bestehende Verordnung verpflichtet zwar die Direktionen und Ämter, die Informatiksicherheit zu analysieren und entsprechende Massnahmenpläne zu erlassen. Bei 61% der kontrollierten Stellen wurden diese Vorgaben nicht erfüllt. 28% müssen die ergriffenen Massnahmen verbessern, und lediglich 11% erfüllen die Verordnung.

Der so genannte Datenmarkt verlangt erhöhte Beachtung. Im Kanton existiert beispielsweise das System Gebäudedaten Kanton/Gemeinden (GeKaGe). In diesem System befinden sich Daten von rund 1,4 Mio. Personen. Damit handelt es sich um das grösste Einwohnerregister des Kantons. Dieses wird geführt vom Amt für Raumplanung und Vermessung. Die gesetzliche Grundlage für diese Datenerfassung stellt die Verordnung über das geografische Informationssystem dar. Bereits 1996 wies der Datenschutzbeauftragte darauf hin, dass hier eine Rechtsgrundlage notwendig sei, die die notwendige Transparenz schafft. 2004 nimmt nun ein erster Entwurf für eine Rechtsgrundlage dieses Anliegen auf. Seit 1996 wurde laufend in dieses System investiert. Dadurch wurden auch die Risiken grösser. Dem Datenschutzbeauftragten war es deshalb ein Anliegen, eine Kontrolle vorzunehmen. Er musste jedoch mit seinen Mitarbeitenden feststellen, dass er angesichts der Komplexität und der Datenmenge sowie mangels der erforderlichen Ressourcen an seine Grenzen stösst. Regelmässige Kontrollen könnten auch dazu dienen, dass kein System entstehen kann, das nicht mehr kontrollierbar ist.

Auch beim System Joufara (heute POLIS) handelt es sich um einen Datenmarkt. Früher erfasste die Kantonspolizei ihre Daten in der Geschäftskontrolle, im Fahndungssystem usw. Diese wurden spezifisch verwendet. Heute werden die Daten in einem System erfasst; beispielsweise Daten von Zeugen, Anzeigerstattern und Verdächtiger.

In seinen früheren Tätigkeitsberichten wies der Datenschutzbeauftragte mehrmals auf die mangelnde gesetzliche Grundlage für diese zentrale Polizeidatenbank hin. Das veranlasste die GPK, sich vertieft mit der Problematik auseinander zu setzen. Sie liess sich sowohl vom Datenschutzbeauftragten als auch von der Direktion für Soziales und Sicherheit informieren. Die Erfüllung der Aufgaben der Polizei ist von der Natur her zwingend mit der Bearbeitung von Personendaten verbunden. Um ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen zu können, betreiben die Polizeikorps des Kantons, der Stadt Zürich und der Stadt Winterthur seit einigen Jahren das Polizeiinformationssystem POLIS. Gemäss Direktion für Soziales und Sicherheit findet POLIS seine Rechtsgrundlage in der Strafprozessordnung und im Dienstreglement für das Polizeikorps des Kantons Zürich. Die Vorlage für ein Polizeiorganisationsgesetz enthalte zudem eine ausdrückliche Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe für die Datenbearbeitung durch die Polizei. Das zu schaffende Polizeigesetz werde sich darüber hinaus speziell mit der Frage der polizeilichen Datenerhebung befassen. Damit würden allenfalls zusätzliche und explizitere Rechtsgrundlagen für das POLIS auf Stufe von formellen Gesetzen, nicht aber dessen gesetzliche Legitimation geschaffen. Diese bestehe bereits. Demgegenüber vertritt der Datenschutzbeauftragte die Auffassung, dass heute eine genügende gesetzliche Grundlage fehle. In dieser müsse insbesondere Art und Umfang sowie Zugriffsmöglichkeiten und Aufbewahrung der Daten detailliert geregelt werden, was heute nicht der Fall sei. Grundsätzlich wäre in diesem sensiblen Bereich eine Regelung auf Gesetzesebene angebracht. Der Datenschutzbeauftragte würde sich jedoch auch mit einer Verordnung begnügen, die zumindest die notwendige Transparenz schafft.

Angesichts der Diskussionen rund um die polizeilichen Datensammlungen setzte die Direktion für Soziales und Sicherheit Ende 2002 eine Expertenkommission ein, welche den Fragen der rechtlichen Regelung, der Zugriffsmöglichkeiten sowie der Aufbewahrung der Daten nachzugehen hatte. Im Dezember 2003 verabschiedete die Expertenkommission eine Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS. Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten würde die Verordnung einige Verbesserungen gegenüber dem aktuellen Stand bringen: Die Zweckbestimmung des Polizei-Informationssystems, der Inhalt des Systems, die Aufbewahrungsdauer der Daten sowie die Rechte der betroffenen Personen würden geregelt werden. Keine Einigung

konnte innerhalb der Expertengruppe gefunden werden in den Fällen von Freispruch, Einstellung des Strafverfahrens, Sistierung oder Nichtanhandnahme des Strafverfahrens. Nach Verordnungsentwurf hat die betroffene Person lediglich das Recht, eine Ergänzung des Registereintrages zu erwirken. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre jedoch entweder die Löschung des Eintrages vorzunehmen oder mindestens eine Beschränkung der Zugriffsrechte auf solche Informationen vorzusehen. Es wird Sache des Regierungsrates sein, diese Frage zu entscheiden.

Die GPK unterstützt die Auffassung des Datenschützers, dass in den Bereichen Freispruch, Einstellung des Strafverfahrens, Sistierung oder Nichtanhandnahme des Strafverfahrens eine Löschung der Daten oder eine Beschränkung der Zugriffsrechte notwendig ist. Gerade für Personen, die unverschuldet in eine polizeiliche Untersuchung mit einbezogen worden sind, kann die Aufbewahrung der Daten ohne Zugriffseinschränkung unter Umständen für die Zukunft weit reichende Folgen haben.

4.2 Direktion für Soziales und Sicherheit

Kantonspolizei

– Zentrale Polizeidatenbank POLIS

Betreffend Abklärungen zur zentralen Polizeidatenbank POLIS wird auf Ziffer 4.1, Datenschutz, verwiesen (Seite 15).

– Verkehrspolizei

Dem Geschäftsbericht ist zu entnehmen, dass die Kantonspolizei den Drogenschnelltest auf Grund der positiven Erfahrung eingeführt hat. Beim Fahren unter Drogeneinwirkung geht die Kantonspolizei dabei von der Nulltoleranzgrenze aus. Der Führerausweis wird in jedem nachgewiesenen Fall entzogen. Dabei geht man von einer groben Verletzung von Verkehrsregeln in Verbindung mit Fahren in nicht fahrfähigem Zustand aus. Eine explizite Regelung für das Fahren unter Drogeneinfluss hat bis anhin nicht bestanden. Anlässlich der Einfragesitzung mit dem Vorsteher der Direktion für Soziales und Sicherheit liess sich die GPK darüber näher informieren.

Die Artikel des revidierten Strassenverkehrsgesetzes und der entsprechenden Verordnung, die diesen Tatbestand neu regeln sollen, werden auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt. Art. 2 Verkehrsregelnverordnung (VRV) hält fest, dass Fahruntüchtigkeit als erwiesen gilt, wenn im Blut des Fahrzeuglenkers Tetahydrocannabinol (Cannabis),

freies Morphin (Heroin, Morphin), Kokain, Amphetamin, Methamphetamin, MDEA (Methylendioxyethylamphetamin) oder MDMA (Methylendioxymethamphetamin) nachgewiesen wird. Es gilt demnach die Nulltoleranz. Bezüglich Alkohol gilt für die Definition der Fahruntfähigkeit demgegenüber ein Grenzwert. Beim Konsum der oben aufgeführten Substanzen ist das jedoch nicht möglich. Würde nicht von der Nulltoleranz ausgegangen werden, müsste der zuständige Chemiker in jedem Fall feststellen, ob und welche Substanz im Blut vorhanden ist, und danach hätte er zu entscheiden, ob die betroffene Person noch fahrfähig ist. Beim Medikamentenkonsum gilt, dass dieser die Fahreigenschaft nicht ausschliessen darf, die Substanz unter ärztlicher Kontrolle eingenommen wird und der verschreibende Arzt dem Patienten eine schriftliche Verhaltensanweisung zum sicheren Führen eines Fahrzeuges trotz Einnahme der Substanz abgibt. In diesen Fällen muss demnach die Fahruntfähigkeit in jedem einzelnen Fall überprüft und beurteilt werden.

Die gesetzliche Grundlage für den Drogenschnelltest ist in den per 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Bestimmungen enthalten. Er liefert jedoch auch künftig nur Indizien, um über die Anordnung einer Blutprobe zu entscheiden. Der rechtsgültige Beweis muss nach wie vor mit einem Bluttest erbracht werden. Die Kantonspolizei Zürich und auch die Stadtpolizei Zürich wenden gegenwärtig den Drogenschnelltest versuchsweise an. Es werden unterschiedliche Produkte angeboten, die auf der Untersuchung von Urin, Speichel oder Schweiß basieren. Diese Produkte werden zurzeit getestet. Die Mehrheit der Kantonspolizeien wartet im Moment die Ergebnisse ab und entscheidet heute auf Grund des optischen Erscheinungsbildes und des Verhaltens des Lenkenden über die Anordnung eines Bluttestes.

Migrationsamt, Administrativ- und Zwangsmassnahmen

Gemäss Art. 13 lit. e ANAG ist es möglich, ausländische Personen ohne Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung, die die öffentliche Ordnung gefährden, die Auflage zu erteilen, ein zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder nicht zu betreten. Eine strafrechtliche Verurteilung ist nicht vorausgesetzt. Diese Möglichkeit war Teil der Zwangsmassnahmen im Asylrecht, die 1995 eingeführt wurden. In der Praxis werden vor allem Ausgrenzungen angeordnet, die in der Regel ein Gebiet in der Stadt betreffen. Die Rayonaufgaben können ein Mittel sein, um der Bildung von Drogenszenen entgegenzuwirken. Wird die Auflage missachtet, macht sich die Person strafbar. Mit Personenkontrollen vor Ort und auf Grund der Eintragung im polizeilichen Fahndungssystem RIPOL kann die Polizei feststellen, ob sich die betreffende Person an die Rayonaufgabe hält. Zuwiderhandlungen werden vom Migrationsamt dem Bund gemeldet, damit beispielsweise ein hängiges

Asylgesuch prioritär behandelt wird. Seit 1995 hat das Migrationsamt ungefähr 1500 Rayonaufgaben ausgesprochen. Die betroffene Person kann gegen solche Auflagen beim zuständigen Gericht Beschwerde einreichen.

Kantonales Sozialamt

Bereits in früheren Jahren befasste sich die GPK mit Fragen des Asylwesens. Da dieses Thema nach wie vor aktuell ist, stellte sie dem Vorsteher der Direktion für Soziales und Sicherheit Fragen dazu und liess sich über die gegenwärtige Situation informieren.

Der Kanton Zürich ist verpflichtet, 17% aller Asylsuchenden, die in die Schweiz einreisen, aufzunehmen. Das kantonale Sozialamt weist diese Personen in einer ersten Phase den vom Kanton betriebenen Durchgangszentren und nach drei bis sechs Monaten den Gemeinden zu. Die kantonalen Durchgangszentren verfügen über 2500 Plätze und sind in der Regel zu 90% ausgelastet. Zum Teil werden Asylsuchende in der ersten Phase auch in unterirdischen Notunterkünften untergebracht. Dabei gibt es keine Kriterien, ob die Unterbringung in einem Durchgangszentrum oder einer Notunterkunft erfolgt. Entscheidend ist, wo freie Plätze verfügbar sind. Es ist zu beachten, dass die unterirdischen Notunterkünfte eigentliche Truppen- und Notunterkünfte sind. Sie sind nicht angelegt, um darin individuelle Personen mit verschiedenen Sprachen und Ethnien unterzubringen. Die meisten Notunterkünfte verfügen über oberirdische Tagesstrukturen. Einen beträchtlichen Teil der Zeit verbringen die Asylsuchenden trotzdem in den unterirdischen Unterkünften, was zu Aggressionen und psychischen Problemen führen kann. Es ist fraglich, ob die Unterbringung in solchen Unterkünften eine abschreckende Wirkung auf die Asylsuchenden hat. Ihnen ist es in erster Linie wichtig, dass sie sich in der Schweiz aufhalten können. Die Erfahrung zeigt, dass der Betrieb und der Betreuungsaufwand in den unterirdischen Unterkünften grösser und damit teurer sind. Aus den genannten Gründen versucht das kantonale Sozialamt, so wenig Asylsuchende wie möglich in unterirdischen Unterkünften unterzubringen.

Der Kanton hat Verfahren und Zuständigkeit für Asylsuchende, deren Gesuch mit einem Nichteintretensentscheid rechtskräftig erledigt worden ist, geregelt. Im Einvernehmen mit der Stadt Uster konnte eine zentrale Unterbringungsmöglichkeit für um Nothilfe ersuchende Personen mit Nichteintretensentscheid gefunden werden. Ende Mai 2004 befanden sich 21 Personen mit Nichteintretensentscheid nach neuem Gesetz in Uster. Die Nothilfe erfolgt in Naturalien in Form von Unterkunft, Mahlzeiten und medizinischer Nothilfe. Eine Verordnung des Regierungsrates regelt die Einzelheiten. Die hilfesusuchenden Personen halten sich in der Regel solange dort auf, bis sie ausgeschafft

werden können. Besteht die Gefahr, dass sie untertauchen wollen und ist Platz vorhanden, können sie auch in Ausschaffungshaft genommen werden. Die Zahl der Personen mit Nichteintretensentscheid, die nicht um Nothilfe nachsuchen und untertauchen, kann nicht abgeschätzt werden. Nach dem Nichteintretensentscheid unterstehen diese Personen nicht mehr der Asylgesetzgebung, sondern dem Ausländerrecht, und sie halten sich illegal in der Schweiz auf. Die Vollzugsprobleme in diesem Bereich sind sehr gross. Solange es dem Bund nicht gelingt, die Identität dieser Personen festzustellen, können sie nicht ausgeschafft werden. Den Kantonen kommt hier kein Handlungsspielraum zu.

4.3 Finanzdirektion

Personalamt

– Allgemeines

Anlässlich einer Besprechung mit dem Finanzdirektor stellte sich der neue Chef des Personalamtes der GPK vor. Dieser hatte seine Arbeit am 1. Juni 2003 aufgenommen. Seine ersten Erfahrungen in dieser Funktion und in der kantonalen Verwaltung sind gut. Er lobte das Engagement der kantonalen Mitarbeitenden. Die Erarbeitung von Lösungen dauere zwar etwas länger als in der Privatwirtschaft und diese beruhen in der Regel auf Kompromissen. Dessen sei er sich jedoch von Beginn an bewusst gewesen. Die bestehenden Personalinstrumente seien im Ansatz modern, doch nicht genügend vernetzt. Es gebe wenige definierte Personalprozesse. Das Personalgesetz sei in den Grundzügen mitarbeiterfreundlich. Es bestünden teure Automatismen, nur begrenzte Leistungskomponenten und eine hohe Gewichtung des Dienstalters. Die Ausgangslage sei gut, um mit den Direktionen nachhaltige Verbesserungen im Personalbereich zu entwickeln und implementieren. Mit den Personalverantwortlichen der Direktionen bestünde eine gute Zusammenarbeit bei direktionsübergreifenden Projekten.

Die Personalmanagement-Strategie ermittelte einen prioritären Handlungsbedarf bei der Führungsunterstützung. Dementsprechend wurde 2003 das erste direktionsübergreifende Förderungsprogramm für Nachwuchskräfte «ProFit» durchgeführt. Daran nahmen 14 Männer und acht Frauen teil. Für die Auswahl der Kandidierenden entwickelte das Personalamt verschiedene Instrumente, die sich bewährt haben: Selbstbild/Fremdbildabgleich, strukturiertes Interview, Präsentationsaufgabe, Moderationsaufgabe. Mit diesen Instrumenten konnten die Kurzassessments verwaltungsintern und damit kostengünstiger als bei externer Vergabe durchgeführt werden. Mit «ProFit» sollen die

Direktionen auch für die Themen Laufbahnentwicklung, Nachwuchs- und generelle Personalplanung sensibilisiert werden. Es ist in den Direktionen gutes Nachwuchspotenzial vorhanden, das aber nicht überall systematisch erfasst wird.

Neben diesem Kadernachwuchsprogramm bewilligte der Regierungsrat das Pilotprogramm «Benefit» für die Unterstützung des mittleren Kaderns, das im zweiten Semester 2004 durchgeführt wurde. Hierbei handelt es sich um ein modular aufgebautes Brush-up-Programm. Von den Teilnehmenden wird Führungserfahrung vorausgesetzt. Basiswissen im Führungsbereich soll praxisorientiert aktualisiert und ergänzt werden. Für das oberste Kader soll der entsprechende Bedarf abgeklärt werden und basierend darauf das Programm «Optimo-fit» entstehen.

Gemäss Personalmanagement-Strategie besteht weiterer prioritärer Handlungsbedarf für die Etablierung der Führung mittels Zielvereinbarung sowie für die Überarbeitung des Mitarbeiterbeurteilungskonzeptes. Das Projekt «Neue MAB» wurde im Dezember 2002 gestartet. Inzwischen liegen ein neuer Beurteilungsbogen und eine entsprechende Wegleitung vor. Der Beurteilungsbogen unterstützt Zielvereinbarungen und die Planung von Entwicklungsmaßnahmen. Es ist geplant, das neue Konzept nach Zustimmung durch den Regierungsrat auf 2005 einzuführen.

Die GPK liess sich auch über allfällige Fringe benefits der kantonalen Mitarbeitenden orientieren. Unter den engeren Begriff Fringe benefits fallen beim Kanton lediglich die Abgabe von Lunchchecks an rund 8500 Berechtigte. Fringe benefits im weiteren Sinn sind der relativ sichere Arbeitsplatz im Vergleich zur Privatwirtschaft, die sichere Pensionskasse, die Möglichkeit der politischen Tätigkeit bei bezahltem Verdienst (höchstens 10%) sowie das grosszügige Aus- und Weiterbildungsangebot. Ob auch die 60%-Beteiligung des Kantons an den Beiträgen an die Pensionskasse als Fringe benefit betrachtet werden kann, wurde vom Finanzdirektor zumindest in Frage gestellt. Es wurde diesbezüglich ein Vergleich mit grösseren Firmen und anderen Kantonen – den eigentlichen Konkurrenten des Kantons Zürich auf dem Arbeitsmarkt – gemacht. Dabei zeigte es sich, dass vergleichbare Firmen aus der Privatwirtschaft alle höhere Arbeitgeberbeiträge leisteten. Hier bewegt sich der Kanton Zürich am Schluss der Liste. Bei den Kantonen liegt der Kanton Zürich in etwa im Durchschnitt. Eine Änderung der Beitragshöhe wäre gemäss dem Finanzdirektor ein schlechtes Signal, das auch einen massiven Verlust an Konkurrenzfähigkeit bedeuten würde.

Die Entwicklung des Stellenportals «publicjobs» wurde begonnen, als der Arbeitsmarkt – insbesondere für öffentliche Verwaltungen –

ausgetrocknet war. Seit der Aufschaltung im Januar 2003 beteiligen sich heute neben der Stadt Zürich auch sehr viele Gemeinden daran. Die Konditionen des neuen Mediums sind wesentlich günstiger als diejenigen der Printmedien. Das Feedback der anstellenden Vorgesetzten ist gut. Es gibt viele Dienststellen, die Stellenausschreibungen ausschliesslich in «publicjobs» publizieren. «publicjobs» wird kostendeckend durch die kdmz betrieben. Im Jahr 2003 wurden knapp 8,4 Mio. Zugriffe registriert, was einem Schnitt von täglich rund 23 000 Zugriffen entspricht; die Tendenz im Jahr 2004 ist steigend.

– Sanierungsmassnahmen 04

Das Personalamt hat im Auftrag des Regierungsrates die Leitung einer Arbeitsgruppe übernommen, der die Personalbeauftragten der grösseren Direktionen sowie eine Vertretung der Vereinigten Personalverbände angehören. Die Arbeitsgruppe prüft in erster Linie alle Personalmassnahmen und Sozialpläne, die im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 in den Direktionen beschlossen werden, und stellt die Verbindung zu den Sozialpartnern sicher. Die GPK liess sich Ende Juni 2004 vom Finanzdirektor anlässlich der Einfragesitzung näher über die Arbeit dieser Arbeitsgruppe und über den Stand der Umsetzung des Sanierungsprogramms 04 informieren.

Die Zusammenarbeit wurde von Beginn an als sehr konstruktiv und konsensorientiert bezeichnet. Für alle bisher behandelten Personalmassnahmen konnten einvernehmliche Lösungen erarbeitet und daraus eine Reihe von Grundsätzen für typische Fälle abgeleitet werden. Die Vereinigten Personalverbände verhielten sich konsequent in der Sache, aber konzilient im Ton. Auch im Vollzug der einzelnen Massnahmen seien bisher keine schwer wiegenden Probleme aufgetreten. Ein Rekurs, der mit gewerkschaftlicher Hilfe eingereicht worden sei, hätte durch Vergleich erledigt werden können.

Per Anfang Juni 2004 wurden bereits zahlreiche Sozialpläne vom Regierungsrat beschlossen. Die Realisierung der Massnahmen entspricht im Wesentlichen dem Zeitplan, der vom Regierungsrat festgelegt worden ist. Das Personalamt erhebt im Rahmen des Controllings halbjährlich die Umsetzung der Massnahmen im Detail.

Auch die Detailprüfung der Sozialpläne ist Sache des Personalamtes. Es legt der Arbeitsgruppe die Spezialfälle vor und konsultiert die Arbeitsgruppe vor der Festlegung für die von allen Direktionen zu beachtende Praxis bzw. vor Antragstellung bei der Finanzdirektion. Im Rahmen des Ermessensspielraumes stellt das Personalamt eine verhältnismässig einheitliche kantonsweite Praxis bei der Umsetzung der Massnahmen fest; dies insbesondere im Bereich der finanziellen Leistungen. Grössere Unterschiede bestehen in Art und Umfang der individuellen Betreuung der betroffenen Mitarbeitenden.

Die Helpline wurde bisher kaum in ihrer eigentlichen Funktion konsultiert. Die meisten Anrufe bezogen sich auf Verfahrensfragen. Insgesamt drei Anrufe erforderten psychologische Hilfestellung und Beratungsgespräche, die jedoch keine schwer wiegenden Problemsituationen betrafen. Im Personalamt stehen für den First Level Support psychologisch geschulte Fachleute mit entsprechender Erfahrung zur Verfügung.

Die Direktionen und ihre Ämter und Betriebe halten sich konsequent an die Weisung, frei werdende Stellen vorerst während drei Wochen im intern eingerichteten elektronischen Stellenportal des Intranet auszuschreiben. Auf begründeten Antrag wurden nur vereinzelt gleichzeitig interne und externe Ausschreibungen bewilligt; dabei handelte es sich um Spezialjobs, die in der Verwaltung einmalig vorkommen. Monatlich werden im Intranetportal zwischen 30 und 50 Stellen ausgeschrieben. Praktisch alle werden anschliessend auf das Internetportal («publicjobs») übernommen.

Das Ziel von Coaching, Re- und Outplacement-Unterstützung ist, den Betroffenen zu helfen, ihre Selbstständigkeit und Wahrnehmung der Eigenverantwortung zu fördern, damit sie so rasch und so gut als möglich eine neue Anstellung finden. Für Coaching wie auch Re- und Outplacement besteht eine Angebotspalette für Einzelpersonen und Gruppen von zielgerichteten Weiterbildungsmaßnahmen über Standortbestimmungsmodule und Bewerbungsunterstützung bis zu einem neuen Stellenantritt, über Zeiträume von drei Monaten bis zeitlich unlimitiert, mit entsprechenden Kostensätzen. Unter Einbezug aller massgeblich Beteiligten werden die erfolgsversprechendsten Massnahmen vereinbart und die Kostenlimite bestimmt. Die individuelle Verfügung wird vom Personalamt geprüft und genehmigt. Das Personalamt hat verschiedene externe Anbieterfirmen solcher Massnahmen geprüft und schlägt sie den Betroffenen je nach individueller Situation und persönlicher Bedürfnisse vor. Für Vorgesetzte und Personalfachleute bietet das Personalamt einen Kommunikations-Workshop «Die schwierige Rolle beim Überbringen der schlechten Nachricht» an. Spezielle Unterstützungsmöglichkeiten für ältere Betroffene (50+) werden noch gesucht. Mitte Juni 2004 fand zudem eine HR-Tagung zum Thema «Personalarbeit im Umfeld von San. 04» statt.

– Lehrlingsausbildung

In Anbetracht des schwierigen Lehrstellenmarktes für KV-Ausbildungen prüfte der Regierungsrat die Schaffung weiterer Ausbildungsplätze. Bis anhin bot der Kanton 26 Ausbildungsplätze und die notwendige Infrastruktur an. Die KV-Lehrlinge werden nach einem klar definierten Schulungsangebot intern geschult. Es wird nach Möglichkeit jeweils ein gewisser Handlungsspielraum offen gelassen, um im

Notfall Lehrlinge aus externen Betrieben, die ihren Ausbildungsplatz verlassen müssen, kurzfristig aufnehmen zu können. Gegenwärtig laufen die Arbeiten, um für Lehrbeginn 2005 eine zweite Ausbildungsklasse mit 25 Plätzen zu schaffen. Diese Massnahme löst 60 Stellenprozent und Kosten von 0,5 Mio. Franken aus. Auch wenn der Kanton den Lehrlingen nach Abschluss ihrer Lehre keine Arbeitsstelle garantieren kann, erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, weiteren 25 jungen Leuten die Möglichkeit für eine solide Ausbildung zu geben.

Liegenschaftenverwaltung

Die Liegenschaftenverwaltung stellt die fachgerechte Abwicklung der Geschäfte im Immobilienbereich sicher, bewirtschaftet die Liegenschaften des allgemeinen Finanzvermögens in Zusammenarbeit mit der Kantag Liegenschaften AG und hat die Funktion einer Vermögensverwaltung im Bereich Liegenschaften der BVK. Das Gesamtportfolio setzt sich aus insgesamt 519 Liegenschaften zusammen mit einem Marktwert von 3,5 Mrd. Franken, wovon rund 0,5 Mrd. Franken in Finanzliegenschaften und 3 Mrd. Franken in Liegenschaften der BVK investiert sind. Die Organisation des Liegenschaftenamtes wird gegenwärtig überprüft. Insbesondere der Bereich Portfolio soll überarbeitet werden. Im Hinblick auf die geplante Verselbstständigung der BVK – dazu notwendig ist ein Deckungsgrad von 100% – wird die Trennung der Finanzliegenschaften und der Liegenschaften der BVK sowie deren Verwaltung durch die BVK geprüft. Die GPK-Referentin der Finanzdirektion wird sich demnächst näher über den Stand der Reorganisation informieren lassen.

Informatik

– Abraxas AG

Die GPK befasste sich bereits in früheren Jahren mit der Abraxas AG. Anlässlich einer Veranstaltung Anfang Februar 2004 liess sie sich vom Finanzdirektor und seinem Generalsekretär – der zugleich Mitglied des Verwaltungsrates der Abraxas AG ist – über deren aktuelle Situation informieren. Das Unternehmen besteht mittlerweile seit fünf Jahren, wobei der Kanton Zürich seit vier Jahren daran beteiligt ist. Anfänglich hatten der Kanton Zürich und der Kanton St. Gallen – die Eigentümer zu je 50% – keine Eigentümerstrategie für die Abraxas AG, was sich im Laufe der Zeit als Mangel erwies. Mit Beschluss vom 17. Dezember 2003 beschloss der Regierungsrat schliesslich die Eigentümerstrategie. Die Regierung des Kantons St. Gallen fällte einen identischen Beschluss. Ohne diese Eigentümerstrategie herrschte sowohl beim Eigentümer Kanton Zürich als auch beim Kunden Kanton Zürich eine gewisse Orientierungslosigkeit. So war es den Direktionen und Ämtern nicht immer klar, ob sie einen Auftrag freihändig an die

Tochter Abraxas AG vergeben könnten oder ob dabei die Submissionsverordnung zu beachten sei. Auch der Regierungsrat konnte sich in seinen Beschlüssen nicht immer auf eine Abraxas AG im freien Wettbewerb oder auf ein Kooperationsmodell zwischen den Kantonen Zürich und St. Gallen festlegen.

Die Verwaltung als Kunde der Abraxas AG hat ein Interesse, möglichst marktkonforme IT-Dienstleistungen einzukaufen. Im Rahmen der Submission von LEUnet und der Vergabe an Siemens kam es diesbezüglich zu einem Interessenkonflikt. Aus Eigentümersicht hätte der grosse Auftrag an die eigene Tochter vergeben werden müssen. Im Hinblick auf die Kundensicht wurde der Auftrag jedoch auf Grund des Submissionsergebnisses an Siemens vergeben. Nachdem die Abraxas AG gegen diesen Entscheid die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen hatte, war das Zusammenarbeitsverhältnis zwischen den kantonalen Stellen als Kunden und der Abraxas AG zeitweilig getrübt. Im Rahmen der Festlegung der Eigentümerstrategie zog die Abraxas AG die Beschwerde zurück. Heute kann von einer normalen Zusammenarbeit mit den üblichen Schwierigkeiten zwischen Leistungserbringern und Kunden gesprochen werden.

Statutengemäss ist die Abraxas AG verpflichtet, ihre Informatikdienstleistungen ausschliesslich für öffentliche Gemeinwesen und Organisationen mit öffentlicher Zweckbestimmung zu erbringen. Sie darf diese nicht auch privaten Abnehmern anbieten. Seit ihrer Gründung hat sich das Unternehmen bezüglich Umsatz, Gewinn und Anzahl Mitarbeitende gut entwickelt. Seit Bestehen des Unternehmens gewann es rund 30 Submissionen im Gesamtbetrag von 195 Mio. Franken, während es rund 20 Submissionen im Gesamtbetrag von 135 Mio. Franken – wovon 70 Mio. Franken LEUnet betreffen – nicht für sich entscheiden konnte. Die Abraxas AG ist daran, weitere Kantone von ihren Dienstleistungen zu überzeugen.

Es besteht ein rollender auf drei Jahre ausgelegter Businessplan. Abraxas AG fokussiert sich auf die Geschäftsfelder IT-Services und Fachlösungen in typisch staatlichen Aufgabenfeldern wie Steuern, Polizei und Strassenverkehrsämter. Im Businessplan werden die vertraglich vereinbarten Umsätze abgebildet und die geplanten Umsätze pro potenziellen Auftrag mit einer Eintretenswahrscheinlichkeit gewichtet aufgenommen. Gemäss Eigentümerstrategie ist die Abraxas AG verpflichtet, ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit gegenüber den Eigentümerkantonen jährlich mittels spezieller Benchmarkingwerte, die durch neutrale Dritte aufbereitet werden müssen, aufzuzeigen.

Abraxas AG kann als finanziell gesundes Unternehmen bezeichnet werden. Trotz kleiner Eigenkapitalbasis konnte sie sich bisher weitge-

hend selbstständig finanzieren und sogar ein Liquiditätspolster zulegen. Aus dem Businessplan geht jedoch hervor, dass künftig ein Finanzengpass – bedingt durch grosse Investitionen in neue Software – eintreten könnte. Der Regierungsrat sicherte der Abraxas AG im Rahmen der Festlegung der Eigentümerstrategie zu, allenfalls zwei im Januar 2005 bzw. im Mai 2006 fällig werdende Darlehen zu erneuern.

– IT-Strategie des Regierungsrates

Betreffend Ausführungen zur IT-Strategie des Regierungsrates wird auf Ziffer 2 verwiesen (Seite 3).

– PALAS

Auch mit dem Projekt PALAS (Projekt Neues Personalmanagement- und Lohnabrechnungssystem) befasste sich die GPK verschiedentlich. Im Februar 2004 liess sie sich über den aktuellen Stand dieses Projektes orientieren. Die Jahresendverarbeitung 2003 konnte ohne grössere Probleme durchgeführt werden. Einzig bei der Erstellung der Lohnausweise kam es zu gewissen Verzögerungen. Das externe Controlling hat sich beim Projekt PALAS bewährt. Zwar konnten die Probleme nicht verhindert, doch konnten sie mehr oder weniger zufriedenstellend gelöst werden. Der externe Controller wird PALAS auch nach Projektabschluss punktuell weiter begleiten.

Während des Projektverlaufs verkaufte der Lieferant den Bereich HR Access an eine amerikanische Unternehmung. Das soll jedoch keinen Einfluss auf die Zusammenarbeit mit dem bisherigen Lieferanten haben. Dessen Zürcher Niederlassung ist nach wie vor für die Wartung der Applikation zuständig.

Allgemeine Bemerkung zu den IT-Projekten in der kantonalen Verwaltung: Aus Sicht der GPK wäre es wünschenswert, wenn sämtliche laufenden und geplanten grösseren IT-Projekte der Direktionen und Ämter direktionsübergreifend an einer zentralen Stelle erfasst würden und diese Stelle über den jeweiligen Projektverlauf periodisch informiert würde. Als geeignetes Gremium käme KITT in Frage.

Steueramt

Das kantonale Steueramt ist daran, sich neu zu organisieren. Die heutigen 14 Einschätzungsabteilungen sollen künftig auf sieben Departemente zusammengelegt werden. Heute sind sie dezentral im Kanton angesiedelt. Neu werden sämtliche Departemente, Dienstabteilungen und das Inspektorat an einem Ort zusammengeführt. Durch

diese Reorganisation können rund 100 Arbeitsstellen eingespart werden. Durch die Zentralisation und Zusammenlegung können auch Führungsaufgaben effektiver wahrgenommen werden.

Mit «ZüriPrimo» ist beim kantonalen Steueramt ein grösseres EDV-Projekt im Gang. NAPERDUV, mit dem sich die GPK schon mehrmals befasst hat, ist ein Teilprojekt von «ZüriPrimo». Das Projekt beinhaltet insbesondere das zentrale Steuerregister. Das Projekt wird modulartig abgewickelt und soll bis 2015 beendet sein. Es wird mit Investitionen von insgesamt 140 Mio. Franken gerechnet. Mit dem zentralen Steuerregister soll sowohl eine Effizienz- als auch eine Qualitätssteigerung erzielt werden. Das Projekt setzt voraus, dass der Datenaustausch zwischen Kanton und Gemeinden gesetzlich neu geregelt wird. Von entscheidender Bedeutung sind dabei die Schnittstellen zwischen Kanton und Gemeinden. Diese können die Kosten stark beeinflussen.

Die GPK wird das Projekt «ZüriPrimo» angesichts der Grösse und seiner Bedeutung auch in den nächsten Jahren mitverfolgen und sich regelmässig darüber orientieren lassen.

Trotz angespannter wirtschaftlicher Lage spricht das kantonale Steueramt aus Sicht des Bundessteuerbezuges nicht von einer Verschlechterung der Zahlungsmoral. Dank grosser Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden konnten rund 96% der Steuerforderungen vereinbart werden. Es fällt jedoch auf, dass der Kontakt mit dem Steuerpflichtigen sehr intensiv und anspruchsvoll geworden ist. Die Mitarbeitenden des Steueramtes haben ihnen das notwendige Verständnis entgegenzubringen. Es müssen praktikable Lösungen gesucht und das Einhalten vereinbarter Termine muss überwacht werden. Als Medium dient nicht mehr nur der Schalterbesuch oder die Korrespondenz. Telefonisch wird konstante Präsenz ohne Wartezeiten verlangt. In Spitzenzeiten hatte das Steueramt pro Monat 6500 E-Mail-Anfragen oder -Begehren zu bearbeiten. Aussagen zu den Staats- und Gemeindesteuern kann das kantonale Steueramt nicht machen, da diese von den Gemeinden bezogen werden.

Die GPK hat im Berichtsjahr vermehrt Beschwerden aus der Bevölkerung betreffend das kantonale Steueramt erhalten. Bei Prüfung der Beschwerden konnte zwar kein unmittelbarer Handlungsbedarf festgestellt werden. Trotzdem will die GPK die Arbeit des kantonalen Steueramtes aufmerksam verfolgen.

SAirGroup-Untersuchungsbericht

Bereits im vergangenen Jahr berichtete die GPK über den Untersuchungsbericht des Sachwalters der SAirGroup, den dieser im Januar 2003 vorgelegt hatte. Die GPK ersuchte den Finanzdirektor im Rahmen der diesjährigen Einfragesitzung um eine Orientierung über den aktuellen Stand der Berichtsanalyse. Die Frage ist, welche aufgezeigten Fehler rechtlich relevante Pflichtverletzungen darstellen und für welchen Schaden sie rechtserhebliche Ursache sind. Diese Prüfung ist mit einem enormen Aufwand verbunden und obliegt vorerst den von der Gläubigergesamtheit gewählten Liquidationsorganen. Es werden verschiedene Einzelsachverhalte geprüft. Für die Beurteilung sind vom Liquidator mehrere externe Rechtsanwälte beauftragt worden. Auf Grund dieser Ergebnisse wird er zusammen mit dem Gläubigerausschuss das weitere Vorgehen festlegen. Er geht davon aus, dass die Gläubiger im Herbst über die getroffenen Entscheide informiert werden können.

Zur Sicherung der Ansprüche hat der Liquidator von den möglichen verantwortlichen Personen Verjährungseinredeverzichte eingeholt. Einen solchen hat auch der Kanton Zürich abgegeben bezüglich des Verwaltungsratsmandates von Altregierungsrat Eric Honegger für die Zeit bis zum 15. April 1999, als er diese Funktion in der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft als Mandatsträger für den Kanton Zürich ausübte. Diesbezügliche Ansprüche an den Staat wurden bisher nicht geltend gemacht.

4.4 Volkswirtschaftsdirektion

Amt für Verkehr, Gesamtverkehrs-Controlling

Im Hinblick auf das Gesamtverkehrs-Controlling wurde ein Konzept erarbeitet, welches die Steuerung und Überprüfung der im Grundsatz festgelegten Wirkungsziele erlaubt. Das durch eine Zweitmeinung geprüfte Konzept ist ab 2004 mit den Partnerämtern zu vereinbaren und schrittweise umzusetzen. Im Rahmen der Einfragesitzung mit der Volkswirtschaftsdirektorin liess sich die GPK näher über das Gesamtverkehrs-Controlling orientieren.

Das Amt für Verkehr wurde 1998 geschaffen mit dem Grundauftrag, eine Gesamtverkehrskonzeption und eine strategische Verkehrsplanung zu erarbeiten sowie ein strategisches Controlling einzuführen. Die Planung wurde auf den übergeordneten Verkehrsträgern angestossen. Zu erwähnen ist hier beispielsweise der Durchgangsbahnhof. Gegenwärtig befasst sich das Amt mit den Agglomerationsprogrammen. Es wird davon ausgegangen, dass die Gesamtverkehrskonzeption 2005 bis 2006 abgeschlossen sein wird. Danach beginnt die Umsetzungsphase. In dieser Phase ist ein funktionsfähiges Controllingkonzept von Bedeutung. Dieses dient auch der Führungsunterstützung im Politikfeld Verkehr.

Das Controllingkonzept basiert auf dem 5-Ebenenkonzept des Regierungsrates aus dem Jahr 1998. Die speziellen Controllinganforderungen für den Gesamtverkehr wurden dabei berücksichtigt. Im Zentrum stehen die Wirkungsziele wie beispielsweise Verkehrsqualität, Verkehrssicherheit, Siedlungsqualität, Umweltaspekte und Grundversorgung. Der Verkehr ist ebenfalls als Dienstleistung für die Standortqualität des Kantons Zürich zu betrachten.

Wirkungsziele müssen messbar gemacht werden. Verkehrsqualität ist beispielsweise durch die Erhebung der Stautunden oder der Kundenzufriedenheit mit dem öffentlichen Verkehr messbar. Aus den Wirkungszielen lassen sich die Leistungsziele ableiten: Welche Leistungen müssen erfüllt sein, damit die Wirkungsziele erreicht werden können. Eine weitere wichtige Frage, die mit einbezogen werden muss, ist die Finanzierbarkeit. Es ist ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Faktoren zu finden. Aufgabe des Controllers ist es, der Führungsebene aufzuzeigen, wo dieses Gleichgewicht zu suchen ist bzw. wo Widersprüche in den Vorgaben bestehen.

Für die Umsetzung des Controllings wurde vom Amt für Verkehr die theoretische Leitlinie Scorecard Gesamtverkehr geschaffen. Mit diesem Instrument wird aufgezeigt, wie die Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen messbar gemacht werden können. Das Konzept wurde von der Fachhochschule Winterthur überprüft und bereinigt. Es kann nun dem Verkehrsausschuss des Regierungsrates vorgelegt werden. Im Herbst 2004 soll mit einer Testphase gestartet werden. Es wird davon ausgegangen, dass für den eigentlichen Aufbau dieses Controllings mehrere Jahre beansprucht werden.

Der Luftverkehr als Verkehrsträger hat für den Kanton Zürich eine wichtige Bedeutung. Er ist jedoch nicht eigentlicher Bestandteil der Gesamtverkehrskonzeption. Er wird analog mit seinen eigenen Spezialitäten im Rahmen einer Umfeldanalyse und des Beteiligungscontrollings beurteilt. Dabei kann nicht allein der Kanton Zürich betrachtet werden. Der Luftverkehr umfasst eine grössere Region, und

dem freien Markt ist Beachtung zu schenken. Eine Prognose für die künftige Entwicklung des Flughafens und der Swiss existiert nicht.

Für die GPK ist es nachvollziehbar, dass bei der Analyse des Luftverkehrs andere bzw. weitere Faktoren als bei Strasse und Bahn mit einbezogen werden müssen. Hingegen ist es für die GPK nicht verständlich, wieso für die Entwicklung des Flughafens und der Swiss keine Prognosen vorliegen. Die GPK erachtet das Vorliegen von Prognosen für die strategische Planung der Entscheidungsträger als notwendig.

Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Baustellenkontrolle

In seiner Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Schwarzarbeit geht der Bundesrat davon aus, dass in der Schweiz im Jahr 2001 Schwarzarbeit im Ausmass von rund 37 Mrd. Franken geleistet wurde. Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit schlägt der Bundesrat verschiedene Massnahmen vor. Um im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung Erfahrungen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit und zu Gunsten eines fairen Arbeitsmarktes zu gewinnen, beteiligt sich das AWA an der von den Sozialpartnern initiierten Baustellenkontrolle.

Die Trägerschaft der Institution Baustellenkontrolle Kanton Zürich (BSK) sind 13 Regionale Paritätische Kommissionen (RPK) des Bauhaupt- und Baunebengewerbes sowie das AWA. Organe der BSK sind die Fachkommission mit den Vertretern aus der Trägerschaft und das Kommissionsbüro. Das Sekretariat wird vom Schreinermeisterverband geführt, bei dem auch die beiden Kontrolleure angestellt sind. Die Planung der Kontrollen erfolgt wöchentlich auf dem Sekretariat. Jede Kontrolle wird schriftlich rapportiert. Verstösse gegen die Gesamtarbeitsverträge (GAV) werden direkt den zuständigen RPK zur Weiterbehandlung gemeldet, andere Verstösse – zum Beispiel fehlende Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen – den entsprechenden Amtsstellen. Es erfolgt eine monatliche Berichterstattung an das Kommissionsbüro. Die Tätigkeit der Kontrolleure wird im Allgemeinen gut akzeptiert. Im Jahr 2002 hat die BSK 1019 Baustellen kontrolliert. Auf 284 Baustellen wurden Gesetzesverstösse festgestellt. Die meisten Beanstandungen betrafen die Arbeitssicherheit (103), Verdacht auf Schwarzarbeit (72) und Verstösse gegen GAV-Bestimmungen (60).

In der Landwirtschaft finden weder durch das AWA noch durch bäuerliche Organisationen systematische Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit statt. Reagiert wird einzig auf seltene Anzeigen, welche über die Polizei laufen. Die Tripartiten Kommissionen (TPK)

für arbeitsmarktliche Aufgaben sind auch für die Landwirtschaft zuständig, weshalb zukünftig eine gewisse Kontrolle stattfinden wird. Wie die Kontrollen genau aussehen werden, ist momentan noch unklar und ist im Reglement der TPK auszuformulieren.

Amt für Landschaft und Natur (ALN)

– Landwirtschaft

Die Kontrollen in der Landwirtschaft stehen im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesrecht und werden teilweise vom Bauernverband mitadministriert. Weitere Kontrollen erfolgen im Zusammenhang mit den verschiedenen Labels, die in der Landwirtschaft existieren. Diese werden aber durch die entsprechenden Organisationen wahrgenommen. Grundsätzlich werden die einzelnen Kontrollen in den verschiedenen Bereichen von den Bauern nicht in Frage gestellt. Hingegen beklagen sie sich über die Anzahl der insgesamt durchgeführten Kontrollen. Gegenwärtig prüft man, ob dieser Kritik mit einer besseren Koordination und Zusammenarbeit entgegengekommen werden kann.

– Bodenschutz

Sowohl das Amt für Landschaft und Natur, Fachstelle Bodenschutz, der Volkswirtschaftsdirektion als auch das AWEL der Baudirektion befassen sich mit Bodenschutz und Bodenüberwachung. Auch wenn sich die GPK bewusst ist, dass es sich dabei um unterschiedliche Aufgaben handelt, wäre aus ihrer Sicht angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Mittel eine Zusammenlegung der beiden Stellen zu prüfen. Die GPK ersuchte die beiden Direktionen im Rahmen der Einfragesitzungen um eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag.

Die Volkswirtschaftsdirektion teilte der GPK mit, dass diese Fragestellung anlässlich der Reform der Verwaltungsstrukturen 1996 eingehend geprüft wurde. Damals habe der Regierungsrat entschieden, die Elemente für den Schutz und die Nutzung von Boden der Volkswirtschaftsdirektion, die Elemente für den Schutz und die Nutzung des Wassers hingegen der Baudirektion zu übertragen. Die Fachstelle Bodenschutz sei aus dem AWEL der Baudirektion herausgelöst und in das neue Amt für Landschaft und Natur der Volkswirtschaftsdirektion eingegliedert worden. Auch auf Stufe Bund erfolge der Vollzug der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen dieser Bereiche bei unterschiedlichen Stellen, nämlich den Abteilungen Abfall (Altlasten) bzw. Stoffe, Boden, Biotechnologie (Bodenschutz).

Bei der Bearbeitung von Altlasten gehe es in erster Linie um den Schutz des Grundwassers und die korrekte Entsorgung von schadstoffbelasteten Abfällen. Demgegenüber gehe es beim Bodenschutz um die

langfristige Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, den Schutz vor lästigen Einwirkungen belasteter Böden auf die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und die Wiederherstellung der Fruchtbarkeit der Böden. Der enge Zusammenhang mit den Tätigkeiten des Amtes für Landschaft und Natur sei somit gegeben. Was die Nutzung von Synergien betreffe, dränge es sich deshalb auf, solche in den angestammten Ämtern zu suchen, was durchaus auch geschehe.

Die Baudirektion schloss sich vollumfänglich der Stellungnahme der Volkswirtschaftsdirektion an.

Die GPK widerspricht diesen Ausführungen nicht. Es ist ihr bewusst, dass diese beiden Amtsstellen Aufgaben mit unterschiedlichen Fragestellungen zu erfüllen haben. Trotzdem gibt es Zusammenhänge und Gemeinsamkeiten. So ist es nicht ungewöhnlich, dass bei einem Bauvorhaben sowohl die Fachstelle Bodenschutz als auch das AWEL Abklärungen vornehmen und allenfalls Bewilligungen erteilen müssen. Gerade in diesen Fällen ortet die GPK Verbesserungsmöglichkeiten bezüglich Effizienz und Synergien; unter anderem auch für den Grundstückbesitzer und Bauherrn. Die GPK wird sich im kommenden Berichtsjahr die Verfahrensabläufe in solchen Fällen aufzeigen lassen und allfällige Verbesserungsmöglichkeiten abklären.

4.5 Gesundheitsdirektion

Steuerung Gesundheitsversorgung

– Sanierungsprogramm 04

Die GPK befasste sich auch mit den Sanierungsmassnahmen in der Psychiatrie. Dabei setzte sie den Schwerpunkt auf die Streichung der Staatsbeiträge für die psychiatrische Klinik Hoheneegg, wobei rechtliche und Verfahrensfragen und weniger eine materielle Beurteilung im Vordergrund standen. Anlässlich der Einfragesitzung mit der Gesundheitsdirektorin stellte sie Fragen zu den von der Trägerschaft angekündigten Entschädigungsforderungen wegen baulichem Substanzverlust. Die Trägerschaft machte insbesondere geltend, dass die Gesundheitsdirektion keine Einlagen in den Erneuerungsfonds oder andere Rückstellungen akzeptiert habe mit dem Hinweis, der Kanton werde sich bei Bedarf an den versprochenen Neubauten und Sanierungen beteiligen. Trotz drei geplanten Projekten seien die umfassenden Sanierungsmassnahmen nicht ausgeführt worden.

Die finanziellen Verhältnisse zwischen dem Staat und den staatsbeitragsberechtigten Spitälern richten sich nach der Staatsbeitragsgesetzgebung. Dabei wird zwischen Betriebsbeiträgen und Beiträgen an Investitionen unterschieden. Bei Betrieben, die nicht von Gemeinden geführt werden, entscheidet der Regierungsrat über die konkrete Beitragsgestaltung. Ist keine Gemeinde an der Trägerschaft beteiligt, so kann der Staat bis zu 100% derjenigen Summe bezahlen, die nicht durch Gebühren und Taxen gedeckt ist. Bei den Investitionen wird fallweise entschieden. Steht eine Sanierung oder Erweiterung an, so werden vorgängig der Bedarf, die Planung und die Kosten besprochen. Dabei werden auch die Eigenmittel der Trägerschaft berücksichtigt.

Bei der Trägerschaft der Klinik handelt es sich um eine privatrechtliche Stiftung. Bei der Rechtsform der Stiftung wird ein Vermögen einem bestimmten Zweck gewidmet, und dieses Vermögen darf bei der Zweckerfüllung von Gesetzes wegen auch an- oder verbraucht werden. Zweck der Stiftung Klinik Hohenegg ist der Betrieb eines Krankenhauses für psychisch Kranke. Im Jahr 1975 ersuchte die Klinik Hohenegg den Kanton erstmals um Staatsbeiträge. Bis dahin finanzierte sich die Klinik mit den Beiträgen der Krankenkassen und der Privatpatienten. Ein Regierungsratsbeschluss regelte in der Folge, dass die nicht gedeckten Betriebskosten bis zu 100% vom Kanton bezahlt würden und bei den Investitionskosten fallweise entschieden würde. Es wurde jedoch keine Zusicherung abgegeben, dass die Gebäude regelmässig auf den neusten Stand gebracht würden.

Vor Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 1996 waren der Kanton und die von ihm unterstützten Institutionen weitgehend frei bei den Tarifverhandlungen mit den Krankenkassen und den Tariffestsetzungen. Für die Klinik Hohenegg wurden beispielsweise Taxen über dem Kantonsmittel festgelegt, was im Allgemeinen nicht möglich war. Der Betrag über dem kantonalen Mittel wurde nicht der Betriebsrechnung angerechnet, sondern floss in den so genannten Erneuerungsfonds. Der Kanton bestimmte jedoch, dass dieser Erneuerungsfonds auch allfällige Betriebsverluste reduzieren oder verhindern müsse. Bei Investitionen wurde auf den Fonds zurückgegriffen, wobei der Kanton daneben ebenfalls Beiträge erstattete. Mit dem Inkrafttreten des KVG konnte der Erneuerungsfonds nicht mehr wie bisher gespiesen werden. Gemäss KVG werden Pauschalen verrechnet, die einen Teil der Betriebskosten, jedoch nicht die Investitionskosten abdecken. Demnach hatte der Kanton gar keine Entscheidungsbefugnisse über die Weiterführung der bisherigen Äufungspraxis des Erneuerungsfonds. Diese war von Gesetzes wegen nicht mehr zulässig.

Bauliche Massnahmen haben sich nach einer genauen Ermittlung des Bedarfs zu richten. Die Klinik Hohenegg und andere private Institutionen, an die der Kanton Beiträge bezahlt, werden dabei nicht anders behandelt als die kantonalen und die Gemeindekrankenhäuser. In der Vergangenheit wurden in der Klinik Hohenegg die notwendigen Unterhaltsarbeiten ausgeführt, wie beispielsweise Fenster und Fassaden saniert. In den 90er-Jahren wurde ein Haus der Klinik für 11 Mio. Franken saniert, wobei der Kanton 8 Mio. Franken bezahlte und dem Erneuerungsfonds 3 Mio. Franken entnommen wurden. Die nun vorliegenden Pläne der Klinik würden gemäss Gesundheitsdirektion nicht bloss eine Wiederherstellung beinhalten. Vielmehr soll eine eigentliche Umstrukturierung erfolgen. Die Pläne würden sich vorwiegend auf die Nutzung der Gebäude beziehen.

Gemäss Gesundheitsdirektion sind die Rückforderungsansprüche der Trägerschaft in der Höhe von 36 Mio. Franken unbegründet. Die bisherige Nutzung habe dem Stiftungszweck entsprochen. Der Kanton könne jedoch gegenüber der Stiftung Rückforderungen geltend machen. Der Staat habe öffentliche Gelder geleistet, um Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen zu helfen. Würden diese Aufgaben nicht mehr erfüllt, so müssten die Gelder je nach weiterer Nutzung der Gebäude so weit als möglich zurückverlangt und zweckbestimmt an einem anderen Ort für öffentliche Aufgaben eingesetzt werden. Diese Sachlage habe zum Teil auch bei der Schliessung von Akutspitälern vorgelegen und sei im Fall des Spitals Richterswil vom Verwaltungsgericht bestätigt worden.

Mit dem Entzug des Leistungsauftrages an die Klinik Hohenegg und durch die Streichung von der Zürcher Spitalliste Psychiatrie sei die Klinik nicht mehr berechtigt, grundversicherte Patientinnen und Patienten zu Lasten der Krankenversicherer zu behandeln. Anders als in der Somatik gebe es in der Psychiatrie keine Liste B für die nicht beitragsberechtigten privaten Spitäler. Würde sich die Klinik als private Psychiatrieklinik etablieren wollen, so würde sie wie eine ausserkantonale Leistungserbringerin behandelt, die nicht auf der Spitalliste Psychiatrie des Kantons Zürich aufgeführt sei.

Falls die Klinik Hohenegg die Beschlüsse des Regierungsrates nicht akzeptieren kann, und kommt es zwischen der Klinik und dem Kanton zu keiner Einigung, werden die Rechtsmittelinstanzen die umstrittenen Fragen wohl entscheiden müssen.

– Ausbildung Fachangestellte/Fachangestellter Gesundheit (FAGE)

Im August 2003 konnten 128 Schulabgängerinnen und -abgänger diese neue dreijährige Ausbildung beginnen. Die GPK liess sich anlässlich der Einfragesitzung im Juni 2004 über Voraussetzungen und Erfahrungen orientieren.

Für die Ausbildung ist ein Sekundarabschluss A oder B erforderlich. 78% der Auszubildenden sind Frauen, 22% Männer. Es wird aktiv versucht, auch Männer anzusprechen. Der GPK wurde dies anhand ein paar ansprechender Beispiele für die Personalwerbung aufgezeigt. Zum Teil konnten dazu Vorlagen des Bundes verwendet werden. Auf allen Sujets befinden sich sowohl Frauen als auch Männer. Die Ausbildung kann nach Abschluss der Volksschule, das heisst mit 16 Jahren, begonnen werden. Für die Aufnahme findet eine Selektion statt. Das Interesse ist sehr gross. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich Interessierte bei verschiedenen Spitälern anmelden, weshalb es eine Koordination zwischen den Spitälern braucht. Die Ausbildung schliesst mit einem eidgenössischen Fähigkeitszeugnis ab. Danach besteht die Möglichkeit, im erlernten Beruf zu arbeiten oder noch einen der vielen Gesundheitsberufe zu erlernen. Für die Ausbildungen im Gesundheitswesen ist grundsätzlich die Bildungsdirektion zuständig, doch findet eine enge Zusammenarbeit mit der Gesundheitsdirektion statt.

Somatische Akutversorgung und Rehabilitation

– Universitätsspital (Melanom-Impfstudie)

Bereits im letztjährigen Tätigkeitsbericht wies die GPK auf die laufenden Abklärungen rund um die Vorkommnisse an der Dermatologischen Universitätsklinik hin. Im Berichtsjahr ging eine speziell eingesetzte Subkommission den offenen Fragen zur Melanom-Impfstudie vertieft nach. Die Abklärungen konnten im Frühjahr 2004 beendet werden.

Mit Bericht vom 27. Mai 2004 wurde der Kantonsrat sowie die an den Abklärungen beteiligten Personen und Stellen über die Resultate und Schlussfolgerungen informiert. Vor Verabschiedung des Berichts wurde dieser der Gesundheitsdirektorin und der Präsidentin des Universitätsrats zur Stellungnahme zugestellt. Gegen die Feststellungen der GPK wurde grundsätzlich nichts eingewendet. Hingegen wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Politik sich entschieden habe, Spital- und Universitätsleitung die operative Verantwortung zu übertragen. Daher hätten diese ihre Kompetenzen bezüglich Personalfragen – wie Pflichtenhefte der Klinikleitenden oder auch schwierige personelle Entscheide – wahrzunehmen. Die Medien wurden anlässlich einer Medienkonferenz vom 24. Juni 2004 orientiert.

Die GPK wird sich zu gegebener Zeit über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen und über die Situation an der Dermatologischen Universitätsklinik erkundigen und darüber entscheiden, ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

– Zentralwäscherei

Im Herbst 2003 besichtigte die GPK die Zentralwäscherei, die für die kantonalen und subventionsberechtigten Spitäler im Kanton Zürich die Wäsche besorgt. Im Jahr 1963 genehmigten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Schaffung der Zentralwäscherei. Bis zu diesem Zeitpunkt führte jedes Spital eine eigene Wäscherei, die jedoch die geltenden Hygienevorschriften nur noch schwer erfüllen konnten. 1967 nahm die Zentralwäscherei ihren Betrieb auf.

Die vier Geschäftsbereiche der Zentralwäscherei sind die Wäscheversorgung für die öffentlichen Spitäler, die Miet- und Leasingwäsche, die sterile Versorgung der Operationsbekleidung sowie ein Wiederverkauf in bescheidenem Rahmen. Neben den öffentlichen Spitälern gehören auch psychiatrische Kliniken sowie Pflege- und Altersheime zu ihren Kunden. Die Zentralwäscherei ist die grösste in der Schweiz mit einem Jahresumsatz von 24 Mio. Franken und einer durchschnittlichen Leistung von 28 Tonnen Wäsche pro Tag. Sie ist die einzige Krankenhauswäscherei, die über eine Zertifizierung verfügt. Die Zentralwäscherei beschäftigt 175 Mitarbeitende aus 15 Nationen; 69% davon sind Frauen. Der Frauenanteil in Kaderpositionen ist überdurchschnittlich hoch. Der Ausländeranteil beträgt 80%.

Dank einem optimalen Betriebsablauf und dem Einsatz moderner Technologien arbeitet die Zentralwäscherei sehr umweltfreundlich.

Angesichts des Herkunftsortes und der Zusammensetzung der Schmutzwäsche – unter anderem Wäsche aus Operationssälen, infektiöse und hochinfektiöse Wäsche – werden zur Sicherstellung von Hygiene und Qualität sowie zum Schutz der Mitarbeitenden hohe Sicherheitsstandards eingehalten. Bedingt durch die viele Wäsche und die Lagerung verschiedener Chemikalien gilt die Zentralwäscherei als brandgefährdeter Betrieb. Obwohl überall Sprinkleranlagen und Brandmelder im Einsatz sind, existiert ein Notfallkonzept für die Wäscheversorgung.

Die Zentralwäscherei ist als unselbstständige öffentlichrechtliche Anstalt organisiert und der Gesundheitsdirektion angegliedert. Diese übt die Aufsicht aus und erteilt der Zentralwäscherei den Leistungsauftrag. Die betriebliche Aufsicht wird von einer Betriebskommission ausgeübt, in der sich neben der Gesundheitsdirektion auch Vertreter der angeschlossenen Spitäler befinden. Die Zentralwäscherei arbeitet kostendeckend, nicht gewinnorientiert und erhält keine Subventionen. Sie führt eine Vollkostenrechnung. Allfällige Ertragsüberschüsse werden für Preissenkungen oder Mitarbeitendenprämien verwendet. Die Preise der Zentralwäscherei sind konkurrenzfähig, in der Regel sogar tiefer als bei den privaten Anbietern. In den letzten sieben Jahren konnten die Preise dreimal gesenkt, mussten allerdings im vorletzten Jahr wieder erhöht werden. Durch regelmässige Kundenbesuche, schriftliche Wochenrapporte, Produktionsrapporte, Wäschefachgruppen und Reklamationsdatenbanken soll eine gute Kundenzufriedenheit sichergestellt werden.

Die GPK erhielt durch die Besichtigung und die anschliessende Diskussion mit dem Direktor der Zentralwäscherei einen guten Einblick in den Betrieb. Sie beurteilt die Zentralwäscherei als einen betriebswirtschaftlich geführten, modernen Betrieb, der Vergleichen mit der Privatwirtschaft durchaus standhalten kann. Dem Sicherheitsaspekt wird sowohl bezüglich der Produktequalität als auch bezüglich der Mitarbeitenden ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Arbeitsplatzzufriedenheit ist gut. Es wurde die Frage diskutiert, ob ein solcher Betrieb von der öffentlichen Hand betrieben werden soll oder privatisiert werden müsste. Die GPK-Mitglieder vertraten grossmehrheitlich die Ansicht, dass der Betrieb durch die öffentliche Hand seine Berechtigung hat. Angesichts der hohen Sicherheits- und Qualitätsanforderungen besteht dazu ein öffentliches Interesse. Dies gilt umso mehr, als dass eine Privatisierung mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem höheren Preisniveau führen würde, wie Beispiele aus anderen Kantonen zeigten.

Psychiatrische Versorgung, Abgabe von Psychopharmaka an Kinder und Jugendliche

Schulärztinnen und -ärzte, Schulpsychologinnen und -psychologen wie auch Medienberichte haben in letzter Zeit immer wieder auf die Problematik der Abgabe von Antidepressiva und anderen Psychopharmaka an Kinder und Jugendliche hingewiesen. Da es der GPK wichtig erscheint, dass sich die Gesundheitsdirektion in dieser Diskussion positioniert und Empfehlungen ausspricht, liess sie sich anlässlich der Einfragesitzung orientieren.

Verschreibungen von rezeptpflichtigen Medikamenten erfolgen grundsätzlich durch die zuständige Ärztin oder den zuständigen Arzt ohne Zutun der Gesundheitsdirektion. Diese wird erst bei allfälligen Missbräuchen oder Verstössen involviert. Das wäre auch der Fall, wenn Kinder und Jugendliche gegen den Willen der Eltern mit solchen Medikamenten behandelt würden. Konkrete Fälle wurden jedoch der Gesundheitsdirektion keine gemeldet. Hingegen stellte sie eine Häufung genereller Vorwürfe betreffend Abgabe von Psychopharmaka an Kinder und Jugendliche fest. Aus diesem Grund wurde der Leiter des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes beigezogen. Dieser verfasste zusammen mit dem Kantonsapotheker ein Schreiben, das Kindern, Jugendlichen und Eltern abgegeben wird, wenn eine Behandlung mit einem solchen Medikament erfolgen soll. Weiter gehende Möglichkeiten habe die Gesundheitsdirektion nicht. Feststellbar sei, dass Kinder und Jugendliche immer häufiger an depressiven Zuständen leiden, die Eltern überfordert seien und im schulischen Bereich Probleme bestünden.

Die Ausführungen der Gesundheitsdirektion konnten die GPK nicht vollständig befriedigen. Insbesondere das erwähnte Schreiben des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes scheint der GPK wenig geeignet zu sein, die bestehenden Ängste und Zweifel gegenüber der Abgabe von Psychopharmaka an Kinder und Jugendliche zu beseitigen.

4.6 Bildungsdirektion

wifl-Projekt 31, Jugendsekretariate und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche

Die GPK führte in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht aus, dass in einem neuen Kinder- und Jugendgesetz die im bisherigen Reformprozess erreichten Resultate und Erkenntnisse gesichert werden sol-

len. Ein entsprechender Entwurf wurde vom Januar bis Mai 2003 in die Vernehmlassung gegeben. Die GPK kündigte an, dass sie sich über die Ergebnisse der Vernehmlassung und den weiteren Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten orientieren lassen würde.

Grundsätzlich werden die eingegangenen Stellungnahmen auf die Vernehmlassung von der Bildungsdirektion als positiv bewertet. Kritische Äusserungen seitens der Gemeinden und Schulbehörden betrafen insbesondere die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die vorgeschlagene Organisation mit regionalen Jugendhilfekonferenzen sowie das Finanzierungsmodell. Die Gesetzesvorlage wurde auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und danach dem Regierungsrat vorgelegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die überarbeitete und vom Regierungsrat beschlossene Vorlage gegen Ende 2004, Anfang 2005 dem Kantonsrat zur Beratung überwiesen wird.

Am 29. Januar 2004 wurde die Regionalstelle des Amtes für Jugend und Berufsberatung in Wetzikon eröffnet. Damit wurde ein wichtiger Teil des Reformprojektes der Zürcher Jugendhilfe und Berufsberatung Realität. Dieses Projekt ist aus dem *wifl*-Projekt entstanden. Als Pilotregion haben die ehemaligen drei Bezirksjugendsekretariate von Pfäffikon, Hinwil und Uster die Leitungs- und Koordinationsaufgaben an einem Ort in Wetzikon zusammengefasst. Die neue Organisation soll die Planung und Entwicklung verbessern, ein bedarfsorientiertes Handeln ermöglichen und vor allem zu einer optimalen Zusammenarbeit der verschiedenen Fachleute führen. Für eine Umsetzung der Reform im ganzen Kanton ist neben der Erfahrung aus der Pilotregion auch die Genehmigung des neuen Kinder- und Jugendgesetzes notwendig. Für das Pilotprojekt ist eine Dauer von drei Jahren vorgesehen.

Die Erarbeitung des Kinder- und Jugendgesetzes lief somit parallel zur Vorbereitung und Einrichtung des Pilotversuches im Zürcher Oberland. Grund dazu war, dass sich sowohl der Gesetzesentwurf als auch der Pilotversuch auf die in den Jahren 1996 bis 2000 erarbeiteten Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Neuordnung der Jugendhilfe und Berufsberatung stützten. Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt im Zürcher Oberland werden vor allem in die Verordnungen zum künftigen Gesetz einfließen.

Die GPK wird sich auch im kommenden Berichtsjahr nach dem Ablauf und den Ergebnissen des Pilotversuches erkundigen.

Volksschulamt

– Volksschulreform

Nach Ablehnung des neuen Volksschulgesetzes im November 2002 beschloss der Regierungsrat, verschiedene Projekte der Volksschule bis Sommer 2005 zu verlängern, so unter anderem auch das Projekt «Neue Schulaufsicht». Auf Sommer 2005 endet die Amtsdauer der Bezirksschulpflegen. Sollten diesen Behörden weiterhin Aufgaben zukommen, so hätten die Wahlen im Frühjahr 2005 zu erfolgen. Die GPK liess sich anlässlich der Einfragesitzung mit der Bildungsdirektorin über die aktuelle Situation informieren. Insbesondere für die Bezirksschulpflegen und deren Mitglieder ist die weitere Entwicklung von Bedeutung.

Das in der Volksabstimmung angenommene Bildungsgesetz hat die Bezirksschulpflegen aufgehoben. Nach gültigem Unterrichtsgesetz bestehen sie jedoch weiterhin. Das künftige Volksschulgesetz hat diesen Konflikt zu lösen. Die zuständige Sachkommission hat die Beratung der beiden parlamentarischen Initiativen für den Erlass eines Volksschulgesetzes beendet. Es stehen zwei Modelle zur Diskussion, nämlich eine professionelle, zentral gesteuerte Schulaufsicht und eine bezirkweise organisierte Schulaufsicht. Der Kantonsrat, allenfalls die Stimmberechtigten, haben schlussendlich darüber zu befinden. Gemäss Planung der Bildungsdirektion sollte das neue Volksschulgesetz auf das Schuljahr 2006 in Kraft gesetzt werden. Dies bedeutet, dass die bestehenden Bezirksschulpflegen nochmals erneuert werden müssen. Unter diesen Voraussetzungen ist es verständlich, dass das Interesse an diesem Amt gering ist. Es wird deshalb in Erwägung gezogen, bei den Bezirksschulpflegen eine Reduktion der Mitglieder vorzunehmen.

Aber auch für die Gemeindeschulpflegen ist die gegenwärtige Situation schwierig. Für ihre eigene Planung und Budgetierung müssen sie rechtzeitig über die im Sommer 2005 auslaufenden Schulprojekte orientiert werden. Gemäss Bildungsdirektorin ist die Weiterführung dieser Projekte im KEF eingestellt. Die Bildungsdirektion wird dem Regierungsrat eine Verlängerung der Projekte um ein Jahr beantragen. Schlussendlich wird der Kantonsrat im Dezember 2004 anlässlich der Budgetgenehmigung über die Weiterführung zu entscheiden haben.

Aus Sicht der Gemeinden ist dieser zeitliche Ablauf unbefriedigend. Die Gemeindebudgets können von den Entscheidungen auf Kantonsebene stark beeinflusst werden. Eine allfällig notwendige Korrektur der Budgets ist für die Gemeinden Ende Jahr aber praktisch nicht mehr möglich. Die GPK ersucht den Regierungsrat erneut, den Anliegen und Interessen der Gemeinden vermehrt Rechnung zu tragen.

– Gemeindeschulpflegen/Teilautonome Schulen (TaV)

Dem Geschäftsbericht des Regierungsrates ist zu entnehmen, dass das Projekt TaV durch Kompetenzverschiebungen zu einer Entlastung der Milizbehörden führt. Auf der anderen Seite wird festgestellt, dass die Anforderungen an das Behördenamt der Gemeindeschulpflege weiter gestiegen sind. Dies gelte sowohl in fachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Da sich diese beiden Aussagen zu widersprechen schienen, ersuchte die GPK die Bildungsdirektion um eine zusätzliche Begründung.

Die Evaluation des TaV-Projektes zeigte, dass die Verschiebung von Kompetenzen zur Schulleitung zu Entlastungen der Schulpflegen führte. Dabei sei zu berücksichtigen, dass nach wie vor nur eine Minderheit der Gemeinden geleitete Schulen hätten. Der Effekt sei also noch nicht überall spürbar. Gleichzeitig sei die Arbeit von Behörden und Verwaltung schwieriger geworden. Namentlich sei ein zusätzlicher Aufwand im Rahmen der Umsetzung der Sanierungsmassnahmen zu leisten und den erhöhten Ansprüchen an Daten- und Persönlichkeitsschutz sei zu genügen. Weiter sei feststellbar, dass Bürgerinnen und Bürger bzw. Eltern behördliche Entscheide nicht mehr einfach akzeptierten. Dies führe dazu, dass trotz Wegfalls einzelner Aufgaben die Arbeit insgesamt anspruchsvoller geworden sei.

Diese zusätzliche Begründung vermochte die GPK nicht vollständig zu befriedigen. Vereinzelt wurde der Nutzen von TaV, vor allem für kleinere Gemeinden, in Frage gestellt. Auch die Organisation der geleiteten Schulen, insbesondere die Doppelaufgabe des Schulleitenden als Lehrkraft und «Schulmanager» sowie seine Mitwirkung bei der Mitarbeiterbeurteilung wurden hinterfragt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit TaV die Arbeit aller Beteiligten anspruchsvoller geworden ist. Für die erfolgreiche Umsetzung von TaV ist ein grosser Effort von Schulleitung, Lehrerschaft und Schulpflege notwendig. Damit TaV greifen kann, scheint auch ein Kulturwandel bei den Lehrkräften und den Schulpflegen notwendig zu sein.

– Mitarbeiterbeurteilung (MAB)

Das Volksschulamt setzte eine MAB-Reflexionsgruppe ein mit dem Ziel, bis Ende des Berichtsjahres grundsätzliche Fragen der Mitarbeiterbeurteilung zu diskutieren. Diese konnte sich auf folgende Grundsätze als Basis für die Weiterentwicklung der MAB einigen:

- Die MAB ist geprägt von einer positiven Grundhaltung basierend auf gegenseitiger Achtung und Vertrauen.
- Die MAB ist abgestimmt auf eine umfassende Personalführung und -förderung.
- Die Weiterentwicklung der MAB geht von geleiteten Schulen aus.
- Die MAB besteht aus zwei miteinander kooperierenden Systemen; einer summativen, lohnwirksamen Beurteilung und einer formativen, prozessorientierten Förderung. Die summative Beurteilung erfolgt mindestens alle vier Jahre, die formative Förderung mindestens alle zwei Jahre.

Mit dieser Weiterentwicklung der MAB geht eine koordinierte Ausbildung an der PHZH für Lehrpersonen und Schulleitungen und in der Behördenschulung des Volksschulamtes für Schulpflegemitglieder einher.

Im Schuljahr 2004/2005 soll ein Modell für die Beurteilung von Schulleitungen für interessierte Schulpflegen im Sinne einer Empfehlung erarbeitet werden. Zudem ist geplant, ein weiter entwickeltes Modell, das den Einsatz der Schulleitungen beinhaltet, parallel zur Einführung eines neuen Volksschulgesetzes in Kraft zu setzen. In der Übergangsphase soll das bestehende MAB-Verfahren beibehalten werden. Den Schulgemeinden wird empfohlen, in die Beurteilungsteams genügend pädagogisches Fachwissen zu integrieren und allenfalls Schulleitungen in das Verfahren verantwortlich mit einzubeziehen.

Die GPK wird die Weiterentwicklung der MAB mit Interesse weiterverfolgen. Das gegenwärtige Modell ist aus Sicht der GPK noch verbesserungsfähig. Der Einbezug von Schulleitungen in die MAB und die genaue Ausgestaltung bedarf sorgfältiger Abklärungen.

– Lehrpersonen

Der Mangel an Lehrpersonen ging deutlich zurück. Der mit den Sanierungsmassnahmen vorgesehene Stellenabbau dürfte bei gleich bleibender Wirtschaftslage mittelfristig zu einem Lehrerüberfluss führen. Die GPK liess sich Ende Mai 2004 von der Bildungsdirektion über den aktuellen Stand informieren.

Nach dem zweiten Kündigungstermin vom 15. April 2004 haben insgesamt 250 Lehrpersonen eine Kündigung oder Teilkündigung erhalten. Dabei wurden pro Person im Durchschnitt 30 Stellenprozente abgebaut. Gesamthaft handelt es sich um 80 Vollzeitstellen. Da zu jenem Zeitpunkt rund 100 offene Stellen auf der Stellenbörse des Volksschulamtes publiziert waren, ging die Bildungsdirektion davon aus, dass viele der betroffenen Lehrpersonen bis zum Sommer eine Stelle finden würden. Gemäss Auskunft der Bildungsdirektion von Ende Juli 2004 haben insgesamt 64 Lehrpersonen (41,78 Vollzeiteinheiten), die von einer vollständigen Entlassung betroffen waren, keine neue Anstellung gefunden. 143 Lehrpersonen (15,19 Vollzeiteinheiten) mussten eine Lektionskürzung von durchschnittlich 2,85 Wochenlektionen in Kauf nehmen. Dem standen auf Beginn des Schuljahres 2004/2005 folgende offenen Stellen gegenüber: ein Vollpensum und drei Teilpensen bei der Primarschule, ein Voll- und ein Teilpensum bei der Sekundarschule A, zwei Vollpensen und ein Teilpensum bei der Sekundarschule B und C sowie ein Teilpensum beim Handarbeitsunterricht.

Neu aufgenommene Stellen in der Stellenbörse des Volksschulamtes sind während dreier Wochen passwortgeschützt. Während dieser Zeit sind diese nur den von den Sanierungsmassnahmen betroffenen Lehrpersonen mittels Passwort zugänglich. Nach Ablauf dieser Frist sind sie in der Stellenbörse für jedermann ersichtlich. Auf Grund von Umfragen hat das Volksschulamt festgestellt, dass jeweils nur wenige Bewerbungen von entlassenen Lehrpersonen auf diese passwortgeschützt publizierten Stellen eingegangen sind. Grundsätzlich melden die Gemeindeschulpflegen alle Stellen für die Stellenbörse. Die Bedeutung dieser elektronischen Stellenbörse ist dementsprechend hoch. Auch nach Ablauf der dreiwöchigen Sperrfrist sind die Chancen sowohl für Junglehrpersonen als auch für andere stellensuchende Lehrpersonen gut. Auf Grund der vorliegenden Situation ergriff die Bildungsdirektion noch keine lenkenden Massnahmen gegen einen allfälligen Lehrerüberfluss. Die Situation werde jedoch laufend überprüft.

Für viele Absolventen der praxisbegleitenden Studiengänge an der PHZH hat diese in enger Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt Praxisplätze gefunden. Die Gemeindeschulpflegen entscheiden sich

dabei in der Regel bewusst, ein Tandem von Absolventen der praxisbegleitenden Ausbildung an einer Stelle einzusetzen. Die konkrete Ausgestaltung wird in engem Kontakt mit der PHZH organisiert.

Hochschulamt, Zürcher Fachhochschule (ZFH)

Die Studiengänge Chemie/Life Sciences sollen an der Hochschule Wädenswil konzentriert werden. Das bedeutet, dass die Hochschule Winterthur diesen Studiengang an Wädenswil abtreten muss. Die GPK erkundigte sich bei der Bildungsdirektion nach den genauen Hintergründen für diesen Wechsel.

Der Fachhochschulrat der ZFH fällte am 24. Februar 2004 im Rahmen des Reformprozesses ZFH Beschlüsse zur Frage der Standorte und Fachbereiche. Es soll an den drei Standorten Zürich, Winterthur und Wädenswil festgehalten werden. Um die vorhandenen Synergien noch besser nutzen zu können, sollen die verschiedenen Fachbereiche soweit möglich an einem Standort konzentriert werden. Mit einer solchen Konzentration kann eine möglichst hohe Qualität gesichert werden. Kompetenzzentren sind zudem wichtig, da nur in solchen später Masterprogramme angeboten werden können. Damit werden auch die entsprechenden Forderungen des Bundesrates aufgenommen. Auf Grund dieser Überlegungen soll der Fachbereich Chemie und Life Sciences künftig an der Hochschule Wädenswil konzentriert werden, wo schon heute die Studiengänge Biotechnologie, Lebensmitteltechnologie und Umweltingenieurwesen angeboten werden. Das würde zur Aufgabe des Studienganges Chemie/Biologische Chemie an der Zürcher Hochschule Winterthur führen. Weiter wird überprüft, ob sich aus inhaltlicher Sicht eine Verlagerung des Studienganges Facility Management von Wädenswil nach Winterthur aufdrängt. Da die Hochschule Wädenswil auf einem Konkordat verschiedener Kantone beruht, ist für diese Verlagerung auch die Zustimmung ihres Konkordatrates notwendig.

In der Folge beschloss der Konkordatsrat der Hochschule Wädenswil Mitte Juni 2004, dass dem Antrag des Fachhochschulrates der ZFH, den Fachbereich Life Sciences/Chemie am Standort Wädenswil zu konzentrieren, zugestimmt wird. Gleichzeitig wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Vor- und Nachteile einer raschen Auflösung des Konkordates bis Jahresende prüfen soll. Gründe für die Einsetzung dieser Arbeitsgruppe waren einerseits der Masterplan 2008 ff. der Kantone und des Bundes für das gesamte Hochschulwesen und der damit beabsichtigten Konzentration von Studiengängen und Standorten. Andererseits verlange die Umstrukturierung der ZFH den integralen Einbezug der Hochschule Wädenswil in die geplante Zürcher Hochschule der angewandten Wissenschaften.

Die GPK nahm von diesen Ausführungen kritisch Kenntnis. Sie fragt sich, ob die Grösse der Fachhochschule Wädenswil ein längerfristiges Bestehen angesichts der laufenden Reformen auf Bundes- und kantonaler Ebene erschweren oder gar verhindern könnte. Die GPK ist sich aber auch bewusst, dass die Diskussionen zu diesen Fragen nicht nur bildungspolitische, sondern auch regionalpolitische Komponenten aufweisen. Sie wird die weitere Entwicklung dieses Prozesses mit Interesse verfolgen.

4.7 Baudirektion

Generalsekretariat

– Inkraftsetzung einer Änderung des Abfallgesetzes

Am 26. August 2002 beschloss der Kantonsrat eine Änderung des Abfallgesetzes. Diese betraf vor allem den Bereich «belastete Standorte». Die Baudirektion erhielt damit den Auftrag zur Erstellung des Katasters der belasteten Standorte, um so den alten Kataster der Altlasten und Verdachtsflächen schrittweise abzulösen. Weiter wurde für Inhaber der im Kataster der Altlasten und Verdachtsflächen aufgeführten Parzellen die Möglichkeit geschaffen, bei der Baudirektion eine vorzeitige Überprüfung des Standortes zu beantragen, wenn ein aktuelles Interesse geltend gemacht werden kann. Der Regierungsrat beschloss am 4. Februar 2004, diese Gesetzesänderung auf den 1. Mai 2004 in Kraft zu setzen.

Nachdem zwischen der Beschlussfassung des Kantonsrates und der Inkraftsetzung mehr als eineinhalb Jahre liegen, erkundigte sich die GPK bei der Baudirektion nach den Gründen für diese späte Inkraftsetzung.

Die Baudirektion führte aus, dass nach der Publikation des Gesetzes Ende Dezember 2002 das geänderte Abfallgesetz noch dem Bund zur Genehmigung unterbreitet werden musste. Diese lag am 22. Januar 2003 vor. Die Hauptgründe für die späte Inkraftsetzung seien vor allem darin zu erblicken, dass eine aufwendige und anspruchsvolle Vorbereitung und Organisation des Projektes für die Erarbeitung des Katasters der belasteten Standorte notwendig war. Die Grundlagen dazu konnten erst im Frühjahr 2004 abgeschlossen werden. Zudem mussten die Auswirkungen des Sanierungsprogramms 04 auf dieses Projekt abgewartet werden.

Im Jahr 2003 seien bereits 85 Gesuche von Eigentümern um Überprüfung des Eintrages im Altlastenverdachtsflächen-Kataster eingegangen. Diese wurden als Katasteranfragen behandelt. 75 dieser Anfragen konnten bis im Frühjahr 2004 beantwortet werden. Für die restlichen sind weiter gehende Abklärungen notwendig. Gemäss Vorgabe sollen solche Eingaben innerhalb drei bis vier Monaten erledigt werden. Nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung wird dieses Verfahren als vorzeitige Überführung bezeichnet.

Die GPK, die sich in den letzten Jahren regelmässig mit dem Thema Altlasten befasste, war trotz den Ausführungen der Baudirektion erstaunt über die späte Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung. Die Baudirektion versicherte, dass es sich hierbei um einen Einzelfall handeln würde.

– Fluglärm-Fonds (FLF)-Liegenschaften

Auf Grund des veränderten wirtschaftlichen Umfelds verzichtete die Flughafen Zürich AG (FZAG) auf die Übernahme der FLF-Liegenschaften. Somit bleiben diese im Eigentum des Kantons. Die ehemaligen FLF-Liegenschaften werden bis auf weiteres von der Baudirektion verwaltet. Im Teilprojekt «Liegenschaften» des Sanierungsprogramms 04 wird an der Formulierung einer Liegenschaftenstrategie des Staates gearbeitet. Das weitere Vorgehen bei den ehemaligen FLF-Liegenschaften wird sich an dieser Strategie orientieren. Im Rahmen der Einfragesitzung mit der Baudirektorin erkundigte sich die GPK nach der erwähnten Liegenschaftenstrategie und nach den weiteren Plänen betreffend die FLF-Liegenschaften.

Gemäss der Baudirektorin sind im Sanierungsprogramm 04 zwei Querschnittprojekte enthalten, die das Hochbauamt und die Liegenschaften betreffen. Für Liegenschaften im Verwaltungsvermögen, das heisst für solche, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig sind, ist grundsätzlich das Hochbauamt zuständig. Die Liegenschaften im Anlagevermögen unterstehen der Federführung der Finanzdirektion. Die beiden Querschnittprojekte greifen stark ineinander. Im Zentrum stehen die Fragen: Wer nimmt die Eigentümerinteressen wahr? Wer ist zuständig für die Bewirtschaftung? Wer ist das Baufachorgan? Gegenwärtig sind diese drei Bereiche im Hochbauamt angesiedelt. Eine Entflechtung ist jedoch notwendig, da unterschiedliche Interessen mitspielen. Die Resultate aus diesen beiden Projekten werden die geplante Liegenschaftenstrategie massgeblich beeinflussen. Dem Regierungsrat wurden erste Zwischenergebnisse aufgezeigt.

Obwohl grundsätzlich geplant, übernimmt die FZAG die FLF-Liegenschaften nicht. Sie kann dazu auch nicht verpflichtet werden, da eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt. Andere Käufer, die

die FLF-Liegenschaften als «Packet» übernehmen würden, sind schwierig zu finden. Die Qualität der Liegenschaften ist sehr unterschiedlich. So gibt es Objekte, für die ohne weiteres Käufer gefunden werden könnten, andere sind jedoch auf dem Markt schwer verkäuflich. Solange die erwähnte Liegenschaftenstrategie nicht formuliert ist, ist die Baudirektion jedoch sehr zurückhaltend mit dem Verkauf von Einzelobjekten. Dazu kommt es nur in seltenen Ausnahmefällen.

Für die geplante Übernahme der FLF-Liegenschaften durch die FZAG wurden bereits Vorbereitungen getroffen, die beim Kanton Kosten auslösten. Die Verträge für die Übertragung der Liegenschaften wurden vorbereitet und grundbuchtechnische Fragen abgeklärt. Weiter wurde für die Bewirtschaftung der Liegenschaften eine professionelle Liegenschaftenverwaltung beigezogen, da die FZAG nicht über die notwendigen personellen Kapazitäten verfügte. Auch diese Kosten hat der Kanton als bisheriger Eigentümer übernommen. Die Ausgaben des Kantons wurden nun der FZAG überwält.

– Neugestaltung des Planungs- und Baugesetzes (NPBG)

Gemäss Geschäftsbericht wurden im Rahmen des Projektes NPBG grundlegende Kritikpunkte von Gemeinden, Verbänden und Experten durch weitere Abklärungen vertieft sowie politisch beurteilt. Der Regierungsrat hat im Februar 2004 vom Abschluss der Grundlagenarbeit für eine Revision des PBG Kenntnis genommen und die Baudirektion beauftragt, im Sinne seiner Erwägungen eine Gesetzesvorlage zur Durchführung der Vernehmlassung zu unterbreiten. Für die nun folgenden Konzept- und Redaktionsphasen wurde inzwischen ein qualifiziertes Team evaluiert, das seine Arbeit aufgenommen hat.

Die weiteren Planungsschritte sehen vor, dass bis im Herbst 2004 ein Regelungskonzept vorliegen und im Sommer 2005 der Gesetzesentwurf dem Regierungsrat zur Freigabe für die Vernehmlassung vorgelegt werden soll. Für die Vernehmlassung ist eine Frist von rund vier Monaten geplant. Damit sollte es möglich sein, 2006 die Auswertung der Vernehmlassung vorzunehmen und dem Kantonsrat eine Vorlage zu präsentieren.

Auf entsprechende Frage der GPK orientierte die Baudirektion, dass das Projekt «RELIEF» auf NPBG keinen Einfluss habe.

Tiefbauamt, Westumfahrung Zürich/Abluftkamin Eichholz

Im Zusammenhang mit einer Aufsichtseingabe befasst sich die GPK mit dem Bau des Abluftkamins Eichholz des Üetlibergtunnels bei Wettswil (siehe auch Anfrage KR-Nr. 86/2004). Die Aufsichtseingabe richtet sich gegen die Reduktion der Kaminhöhe. Es wird da-

durch eine Beeinträchtigung der Luftqualität befürchtet. Zudem wird auf Verfahrensmängel hingewiesen, die trotz Gesprächen zwischen den Betroffenen und der Baudirektion bisher nicht endgültig bereinigt werden konnten. Im Rahmen der Abklärungen gelangte die GPK mit verschiedenen Fragen an die Baudirektion. Diese teilte der GPK mit Schreiben vom 28. Mai 2004 mit, dass zurzeit mit verschiedenen Interessenvertretenden Gespräche geführt würden. Vor Beantwortung der Fragen wolle die Baudirektion die Resultate aus diesen Besprechungen abwarten. Im Juli 2004 orientierte die Baudirektion, dass verschiedene konstruktive Gespräche stattgefunden hätten. Die Baudirektion sei bestrebt, eine einvernehmliche Lösung zu finden, doch könne dies nicht so schnell wie ursprünglich geplant vorangetrieben werden. Die Baudirektion stellte die Beantwortung der GPK-Fragen bis zu den Herbstferien in Aussicht. Danach wird die GPK über das weitere Vorgehen entscheiden.

Amt für Raumplanung und Vermessung (ARV)

– Ortsbildschutz

Für die mit dem Sanierungsprogramm 04 angestrebte Reduktion von 120 auf 70 Objekte im Ortsbildschutz wurde eine umfangreiche Neu-Evaluation der überkommunal bedeutsamen Ortsbilder durchgeführt und den betroffenen Gemeinden und Regionen zur Anhörung unterbreitet. Die GPK stellte zum Thema Ortsbildschutz grundsätzliche Fragen und liess sich über das Vorgehen bei der Neu-Evaluation orientieren.

Die Ortsbildinventare sind nur behördenverbindlich und nicht anfechtbar. Der Grundeigentümer weiss zwar, dass er sich im Schutzgebiet befindet, das Einzelobjekt aber nicht unter Schutz gestellt ist. Der Schutz erfolgt durch Planungsmittel wie Kernzonen, Gestaltungspläne, Freihaltezonen usw. Mit der Bauordnung wird im Grundsatz festgelegt, welches die Auswirkungen auf die Grundeigentümer sind. Gegen die Festlegung der Bauordnung können Rechtsmittel eingelegt werden. Mit dem Perimeter wird festgelegt, welche Gebäudeveränderungen oder Baugesuche vom Kanton bewilligt werden müssen.

Da in den letzten Jahren alle Regionen überarbeitet worden sind, war das Wissen, welche Ortsbilder wie bewertet werden sollen, bereits vorhanden. Es existieren für alle Ortsbilder Listen mit Aussagen zur Bausubstanz, zu Lage und Umgebung, zum Zeugniswert, zu störenden Bauten und Anlagen usw. Die Bewertung musste auch im Quervergleich vorgenommen werden. Wichtig war der Baudirektion, dass verschiedene Ortsbilder, die typisch sind für die Region, geschützt werden wie etwa Bauerndörfer, Weiler, industriell geprägte Städtchen, Fabrikenensembles usw.

Bei der Anhörung der betroffenen Gemeinden und Regionen reagierten die Gemeinden mehrheitlich negativ, die Regionen fast ausschliesslich negativ. Es wird befürchtet, dass diese Sparmassnahme mehr koste als gespart werde. Vorgeschlagen wurde eine Neugestaltung des Bewilligungsverfahrens. Diesen Vorschlag will die Baudirektion überprüfen.

Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)

– Bodenschutz

Betreffend die Frage der Zusammenlegung der Abteilungen in der Volkswirtschaftsdirektion und in der Baudirektion, die sich mit Fragen rund um den Bodenschutz befassen, wird auf Ziffer 4.4, Volkswirtschaftsdirektion, verwiesen (Seite 30).

– Schutzverordnung Katzenssee

Am 2. April 2001 beschloss der Kantonsrat die Teilrevision des kantonalen Richtplans, Landschaftsplan. Im Rahmen der Beratungen wurde dabei mehrheitlich beschlossen, die Grenze des Schutzgebietes Katzenssee auf diejenige gemäss Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN) zurückzunehmen und damit der vom Regierungsrat beantragten Ausweitung nicht zuzustimmen.

Am 16. Dezember 2003 verabschiedete der Regierungsrat die Verordnung über den Schutz der Katzensseen und setzte sie sofort in Kraft. Der Perimeter, der von der Schutzverordnung umfasst wird, entsprach nicht genau dem Landschafts-Schutzgebiet, wie es der Kantonsrat im Landschaftsplan festgelegt hatte. Innerhalb der Rechtsmittelfrist gingen verschiedene Rekurse aus der Landwirtschaft und von Naturschutzorganisationen ein.

Im April 2004 gelangte die GPK an die Volkswirtschafts- und die Baudirektion und stellte verschiedene Fragen zum Ablauf bei der Erarbeitung der Schutzverordnung. Aus der gemeinsamen schriftlichen Antwort der beiden Direktionen ergibt sich, dass Schutzverordnungen, die sowohl Naturschutz- als auch Landschaftsschutzflächen umfassen, in der Regel unter der administrativen Leitung des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Raumordnung und Vermessung (ARV) erarbeitet werden. Der Erlass der Verordnung erfolgt durch beide Direktionen. Zu Beginn der Ausarbeitung der Schutzverordnung wird eine Arbeitsgruppe mit Vertretenden der verschiedenen Interessengruppen und Gemeinden zusammengestellt. Diese erarbeitet mit fachlicher Unterstützung der Ämter einen Verordnungsentwurf, wobei versucht wird, für umstrit-

tene Punkte Konsenslösungen zu finden. Nach der öffentlichen Auflage wird der Entwurf allenfalls angepasst und zuhanden der zuständigen Ämter verabschiedet. Diese stellen den beiden Direktionen Antrag auf Erlass der Verordnung. In aller Regel ist es möglich, innerhalb der Arbeitsgruppe den Konsens zu finden. Bei der Schutzverordnung Katzensee wurden jedoch gegenläufige Anträge gestellt, was eine Konsenslösung verhinderte. Die Arbeitsgruppe einigte sich schliesslich darauf, den Entscheid über die umstrittenen Punkte den beiden Direktionen zu überlassen.

Der Richtplan ist behördenverbindlich. Seinem Charakter entsprechend ist er nicht parzellenscharf; die parzellenscharfe Definition ist der nachgeordneten Nutzungsplanung vorbehalten. So wurde denn bereits im Bericht zu den nichtberücksichtigten Einwendungen betreffend Gebietsfestlegung «Katzensee» festgehalten, dass ein gewisser Anordnungsspielraum für die Festlegung des konkreten Perimeters der Schutzverordnung besteht und dass gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Aspekten des Landschaftsschutzes und den Anliegen der Naturerhaltung vor allem in Gebieten Beachtung zu schenken ist, die an BLN-Objekte grenzen. Die beiden zuständigen Direktionen führen aus, dass die Schutzverordnung die fachlich korrekte und verhältnismässige Umsetzung des Richtplanes ist. Dabei führen sie verschiedene Gründe auf, weshalb eine Abweichung von der Richtplanfestsetzung im Rahmen des Anordnungsspielraumes gerechtfertigt bzw. notwendig war.

Da die GPK auch nach Vorliegen der schriftlichen Antworten der Volkswirtschafts- und der Baudirektion nicht vollständig überzeugt war, dass der Kantonsratsbeschluss vom 2. April 2001 mit der Schutzverordnung korrekt vollzogen wurde, ersuchte sie die Baudirektion um eine Besprechung zu dieser Frage anlässlich der Einfragesitzung von Anfang Juli 2004. In dieser Besprechung wies die Baudirektion darauf hin, dass die ursprüngliche Schutzverordnung aus dem Jahr 1956 stammte. Mit der Erarbeitung einer neuen Schutzverordnung wollte man die in der Zwischenzeit eingetretenen Veränderungen entsprechend berücksichtigen. Die Überarbeitung sei von 1996 bis 2003 erfolgt. Die Behandlung des Richtplanes in der zuständigen Sachkommission habe im Februar 2000 stattgefunden, also mitten im Prozess der Erarbeitung der Schutzverordnung. In der Sachkommission sei die Frage der Gebietsfestlegung diskutiert und auf den Anordnungsspielraum bei Richtplänen und mögliche Veränderungen des Perimeters bei der Umsetzung hingewiesen worden. Die Festsetzung des Richtplanes liege in der Kompetenz des Kantonsrates, diejenige der Schutzverordnung sei Sache der Exekutive. Mit der Schraffur «Landschaftsschutzgebiet» in der Karte werde ein Entscheid über den konkreten Perimeter der Schutzverordnung nicht vorweggenommen.

Auf Grund dieser Ausführungen geht die GPK davon aus, dass die Schutzverordnung der Katzenseen unter Einhaltung der planungsrechtlichen Vorgaben korrekt umgesetzt worden ist. Angesichts der bestehenden unterschiedlichen Standpunkte der an den Verfahren Beteiligten muss jedoch angenommen werden, dass vorhandene Missverständnisse nicht erkannt und demzufolge nicht bereinigt werden konnten. Allenfalls könnte eine klare und umfassende Kommunikation künftig solche Missverständnisse verhindern.

– Bevölkerungsumfrage Thur

Im Berichtsjahr führte das AWEL eine Bevölkerungsumfrage unter dem Titel «Flusskultur Thur» durch. Auslöser war die fast vollständige Vollendung des hochwassersicheren Ausbaus der Thur. Nach Kenntnisnahme der Fragebroschüre und den Abklärungen des zuständigen GPK-Referenten stellten sich der GPK verschiedene Fragen bezüglich Durchführung der Befragung sowie deren Ziele und Resultate. Mit ihren Fragen gelangte die GPK im Februar 2004 an die Baudirektion, welche diese noch nicht abschliessend beantworten konnte, da die Auswertung der Umfrage und die Berichterstattung noch nicht vorlagen. Die GPK wird die abschliessenden Antworten der Baudirektion abwarten und danach ihre Schlussfolgerungen ziehen.

5. Organisation der GPK

Präsident:	Markus Mendelin (SP, Opfikon)
Vizepräsident:	Heinrich Wuhrmann (SVP, Dübendorf)
Referentinnen/Referenten:	
Regierungsrat, Staatskanzlei	Markus Mendelin (SP, Opfikon)
Direktion der Justiz und des Innern	Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf)
Direktion für Soziales und Sicherheit	Othmar Kern (SVP, Bülach)
Finanzdirektion	Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt)
Volkswirtschaftsdirektion	Fredy Ganz (FDP, Bassersdorf)
Gesundheitsdirektion	Romana Leuzinger (SP, Zürich)
Bildungsdirektion	Walter Müller (SVP, Pfungen)
Baudirektion	Heinrich Wuhrmann (SVP, Dübendorf)
Querschnittaufgaben:	
	Nancy Bolleter-Malcom (EVP, Seuzach)
	Urs Hany (CVP, Niederhasli) (bis August 2004)
	Esther Hildebrand (Grüne, Illnau-Effretikon)
	Adrian Hug (CVP, Zürich) (ab August 2004)
Subkommissionen 2003/2004:	
Bilaterale Beziehungen zu Baden-Württemberg	Fredy Ganz Othmar Kern Markus Mendelin* Heinrich Wuhrmann

EDV-Projekte/IT-Strategie	Urs Hany (bis August 2004) Esther Hildebrand Adrian Hug (ab August 2004) Barbara Steinemann Gabriela Winkler*
Melanom-Impfstudie	Nancy Bolleter-Malcom Urs Hany (bis August 2004) Adrian Hug (ab August 2004) Romana Leuzinger Markus Mendelin* Walter Müller
Personalmanagement	Urs Hany (bis August 2004) Esther Hildebrand Adrian Hug (ab August 2004) Barbara Steinemann Gabriela Winkler*
Suchtprävention	Nancy Bolleter-Malcom* Romana Leuzinger
Tätigkeitsbericht der Ombudsperson	Fredy Ganz Markus Mendelin * Heinrich Wuhmann
Universität	Nancy Bolleter-Malcom* Urs Hany (bis August 2004) Adrian Hug (ab August 2004) Walter Müller
Sekretärin der GPK:	Madeleine Speerli

Zürich, 16. September 2004

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:
Markus Mendelin

Die Sekretärin:
lic. iur. Madeleine Speerli

* Vorsitz