

Bericht der Finanzkommission* betreffend Sonderprüfung der Oberjugendanwaltschaft durch die Finanzkontrolle

(vom 27. Februar 2014)

1. Ausgangslage

Im Zusammenhang mit dem Fall «Carlos» reichten Regine Sauter (FDP, Zürich), Franco Albanese (CVP, Winterthur) und Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau) am 21. Oktober 2013 im Kantonsrat ein Postulat (KR-Nr. 309/2013) betreffend einer Sonderprüfung der Oberjugendanwaltschaft durch die Finanzkontrolle ein. Vorgesehen war, dass der Regierungsrat gemäss §16 des Finanzkontrollgesetzes der Finanzkontrolle den Auftrag erteilt, die Oberjugendanwaltschaft auf die Zweckmässigkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung sowie die Einhaltung der Finanzkompetenzen zu überprüfen. Über die entsprechenden Ergebnisse der Sonderprüfung sollte dem Kantonsrat Bericht erstattet werden. Da §16 des Finanzkontrollgesetzes der Finanzkommission ebenfalls die Erteilung besonderer Prüfungsaufträge an die Finanzkontrolle zugesteht und eine Beantwortung durch die Regierung vermutlich länger gedauert hätte, beschloss die Finanzkommission, das Anliegen der Postulaten zu übernehmen. In der Folge wurde das Postulat in der Kantonsratssitzung vom 28. Oktober 2013 zurückgezogen.

Einige Wochen zuvor, genauer am 10. September 2013, liess sich die Justizkommission von der Direktion der Justiz und des Innern über die Vorkommnisse im Fall «Carlos» und den sich daraus ergebenden Fragen für die Jugendstrafrechtspflegebehörden und den Vollzug von Schutzmassnahmen informieren. Die Justizkommission beschloss, weitere Abklärungen zu treffen und reichte nach deren Abschluss an der Kantonsratssitzung vom 19. November 2013 einen Bericht betreffend Anordnung von «Sonder-Settings» der Jugendanwaltschaften ein (vgl. KR-Nr. 345/2013).

In ihrem Bericht empfiehlt die Justizkommission, dass bei der Offerte von Sonder-Settings bei den Kosten die Leistungen zu definieren sind. Weiter ist zu prüfen, ob eine Abrechnung nach Aufwand (mit vereinbartem Kostendach) praktikabel und kostengünstiger wäre. Erweisen sich Pauschalen nach wie vor als praktikabler, sind einzelne Subpauschalen und die Gesamtpauschale einer genaueren Prüfung zu unterziehen und im Sinne der Wirtschaftlichkeit anzupassen.

Die Justizkommission empfiehlt ausserdem, Anforderungen für die Aufgabenübertragung an Private zu formulieren und die Erfüllung der Anforderungen regelmässig zu überprüfen.

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Martin Arnold, Oberrieden; Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen; Matthias Hauser, Hüntwangen; Rosmarie Joss, Dietikon; Regula Kaeser-Stöckli, Kloten; Jörg Kündig, Gossau; Sabine Sieber, Sternenberg; Jürg Sulser, Otelfingen; Michael Zeug, Winterthur; Hansueli Züllig, Zürich; Sekretär: Michael Weber.

2. Vorgehensweise der FIKO

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2013 beauftragte die Finanzkommission die Finanzkontrolle mit der Durchführung einer vertieften Prüfung bei der Oberjugendanwaltschaft. Die in diesem Zusammenhang formulierten Fragestellungen verfolgten insbesondere die Zielsetzung, Klarheit über die Ausgestaltung von Ausgabenkompetenzen sowie der finanziellen Steuerung im Rahmen der Durchführung von Schutzmassnahmen zu verschaffen. Die dafür notwendigen Prüfungshandlungen der Finanzkontrolle erfolgten zwischen dem 12. November und 11. Dezember 2013. Am 19. Dezember 2013 liess sich die Finanzkommission von der Finanzkontrolle über die Ergebnisse der Untersuchung informieren und nahm den ihr ausgehändigten Prüfbericht zur Kenntnis. In einer weiteren Sitzung am 9. Januar 2014 beschloss die Finanzkommission schliesslich die Ausarbeitung des an dieser Stelle vorliegenden, mit Empfehlungen ergänzten, eigenen Berichts.

Die Finanzkommission weist an dieser Stelle explizit darauf hin, dass sie in ihrer Untersuchung keine Einzelfallbeurteilung vornahm sondern nur die finanzrechtlichen Abläufe und das Fallcontrolling einer vertieften Überprüfung unterzog.

3. Antworten der Finanzkontrolle auf die von der FIKO gestellten Fragen

3.1 Besteht in der Oberjugendanwaltschaft eine klare Regelung der Ausgabenkompetenzen, sowohl generell als auch für die Veranlassung von Vollzugsmassnahmen?

Die Festlegung des für eine Ausgabe zuständigen Organs richtet sich grundsätzlich nach der finanzrechtlich vorgesehenen Bestimmung. Dabei kann die Finanzkompetenz ausgehend vom Ausgabenreferendum sukzessive an die nächsttiefere Instanz delegiert werden. Der Vorgang ist sowohl für generelle Ausgaben als auch für jene im Rahmen des Gesetzesvollzugs anwendbar. Die Oberjugendanwaltschaft verfügt sowohl über eine allgemeingültige Ausgabenregelung als auch über eine sich auf den Gesetzesvollzug und somit auf die Anordnung von Vollzugsmassnahmen beziehende Bestimmung. Die entsprechenden Grundsätze sind in Anhang 4 zur Organisationsregelung der Jugendstrafrechtspflege vom 22. Februar 2012 geregelt.

Ist die Dauer einer Schutzmassnahme zum Zeitpunkt deren Anordnung nicht befristet und kann ein längerfristiger Aufenthalt angenommen werden, wird finanzrechtlich grundsätzlich von der Verfügung einer gebundenen wiederkehrenden Ausgabe ausgegangen. In diesem Zusammenhang wird die Finanzkompetenz des Jugendanwalts¹, welcher im Rahmen des Massnahmenvollzugs gemäss Jugendstrafrecht als abschliessende Fachinstanz auftritt, ungeachtet der Kostenfolge als unbegrenzt definiert. In deren Ausübung richtet sich der Jugendanwalt insbesondere nach der Notwendigkeit der Massnahme, deren Art und den fallspezifischen Umständen. Kostenüberlegungen stehen nicht im Vordergrund.

Festgestellt werden kann damit, dass die Oberjugendanwaltschaft sowohl über allgemeingültige als auch über Bestimmungen verfügt, welche sich auf den Gesetzesvollzug beziehen. Die Ausgabenkompetenz wird dabei ungeachtet der Kostenfolge durch alle Instanzen hinweg ausdrücklich an den fallführenden Jugendanwalt delegiert.

¹ Der Begriff schliesst die weibliche Form mit ein.

3.2 Ist in dieser Regelung eine Unterscheidung zwischen «normalen» und «ausserordentlichen» Fällen mit den entsprechenden Massnahmen vorgesehen (ordentliche und ausserordentliche Massnahmen mit den entsprechenden Kostenfolgen)?

Die Regelung sieht keine Differenzierung respektive Unterscheidung der Kompetenzausprägung nach Art der Massnahme, deren Qualifikation oder Kostenfolge vor. Es bestehen auch keine alternativen Instrumente oder Hilfsmittel mit anverwandter Zielsetzung.

3.3 Sind in den internen Regelungen die Abgrenzungen zwischen ordentlichen Fällen und Fällen, die spezielle Massnahmen erfordern, klar definiert?

Mit Verweis auf die Beantwortung der unter Kapitel 3.2 gestellten Frage bleibt die Frage nach Abgrenzung bzw. Unterscheidung der einzelnen Fälle offen.

3.4 Wurden diese Regelungen im Fall «Carlos» eingehalten?

Unter der Prämisse, dass die Ausgabenkompetenzen im Rahmen des Massnahmenvollzugs auf der Ebene des fallführenden Jugendanwalts hinsichtlich deren Kostenfolge grundsätzlich unbegrenzt sind und keinen Einschränkungen unterliegen, ist finanzrechtlich kein Anlass gegeben, die Kompetenzausübung im Fall «Carlos» zu beanstanden.

3.5 Bestehen in der Oberjugendanwaltschaft interne Kontrollsysteme, welche die Einhaltung der Ausgabenkompetenzen gewährleisten?

Gestützt auf RLV §39 legt die Finanzdirektion mit Verfügung vom 13. Oktober 2009 die Grundsätze des kantonalen IKS und dessen Einführung fest. Demnach verfügt jede Organisation per 1. Januar 2013 über ein IKS-Umfeld, dokumentierte IKS-relevante Geschäfts- und IT-Prozesse sowie eine Beschreibung der identifizierten Risiken, deren Handhabung mittels Kontrollmechanismen und der entsprechenden Kontrollnachweise.

Das innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern eingeführte IKS sieht bezüglich Abbildung der Prozesslandschaft einen in Kernbereichen parallelen Ansatz vor. Aufgrund der Heterogenität der Organisationsstruktur werden sämtliche durch die Weisung erfassten Geschäftsbereiche in allgemeingültigen Standardprozessen beschrieben. Darüber hinaus kann die einzelne Organisationseinheit eine bedürfnisgerechte, individuelle Adaption des Prozesses vornehmen. In den Bereichen Kasse, Debitoren und Kreditoren weicht die Oberjugendanwaltschaft diesbezüglich vom Standard ab. Geltungsbereich und Abgrenzung vom Standardprozess einerseits und der individuellen amtspezifischen Konzeption andererseits sind durch die Direktion formell nicht festgelegt. Hinweise auf die beabsichtigte Handhabung finden sich teilweise in den Sitzungsprotokollen der zuständigen Arbeitsgruppen. In erster Linie dürfte aber die amtsbezogene Grundlage massgebend sein.

Das bei der Oberjugendanwaltschaft angesiedelte Kontrollsystem ist in der Folge ausschliesslich auf die Vorgänge im Zeitraum zwischen Rechnungseingang und Auszahlung ausgerichtet. Die Ausarbeitung der anzuordnenden Massnahme sowie die Auswahl der in Frage kommenden Einrichtungen und die damit verbundene Prüfung der Kompetenzeinhaltung, sind als vorgelagerte Prozessschritte nicht Bestandteil des IKS.

Zieht man für die Beurteilung alternativ den Standardprozess der Direktion heran, so sind die relevanten Vorgänge im Teilprozess Bedarfsermittlung und Auftragsauslösung anzusiedeln. Unter Verweis auf die Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern sehen die Kontrollhandlungen diesbezüglich abschliessend eine Überprüfung des Auftrags durch die zuständige Stelle vor. Weitere Massnahmen sind hingegen nicht umschrieben.

3.6 Bestehen in der Oberjugendanwaltschaft interne Kontrollsysteme, welche die Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit und Sparsamkeit der angeordneten Massnahmen systematisch auswerten und die Weiterführung respektive die Veranlassung anderer, zusätzlicher, weitergehender Massnahmen systematisch beeinflussen?

Systematische qualitätssichernde Hilfsmittel, welche die durchgeführten Massnahmen im Sinne eines Fallcontrollings einer Überwachung oder Auswertung unterziehen würden, bestehen aus finanzieller Sicht weder im Rahmen des IKS noch in anverwandter Form. Infolge der technisch bedingten Einschränkungen ist eine vergangenheitsorientierte Beurteilung und eine darauf basierende Steuerung im Sinne der Fragestellung nicht möglich. Im Gegensatz dazu stehen für die rechtlich-inhaltliche Fallbeurteilung die notwendigen Hilfsmittel zur Verfügung.

3.7 Überprüfung von Stichproben zur Einhaltung der Ausgabenkompetenz bei Fällen, in welchen die angeordneten Vollzugsmassnahmen 10% (alternativ – je nach Fallzahlen – auch 20 oder 30%) der Durchschnittskosten übersteigen

Gemäss den Ausführungen unter Kapitel 3.1 kann festgestellt werden, dass der Jugendanwalt beim Vollzug von Strafen und Schutzmassnahmen über eine unbeschränkte Ausgabenkompetenz verfügt. Es bestehen keine einschränkenden Rahmenbedingungen oder Kontrollmechanismen. Einzelfallprüfungen im Sinne der Fragestellung sind deshalb nicht möglich.

Die kantonalen Bestimmungen zum Zahlungsverkehr werden eingehalten. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die von der Oberjugendanwaltschaft verbuchten Ausgaben nicht durchgängig den Vollkosten der betreuenden Einrichtung entsprechen. Sie können deshalb bedeutend von den durch die öffentliche Hand gesamthaft getragenen Aufwendungen abweichen.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die abzugeltenden Kostensätze je nach Rechnung stellender Einrichtung sowohl Voll- als auch Teilkosten entsprechen können. Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Einschränkungen ergibt sich hieraus eine weitere Schwierigkeit hinsichtlich der Vergleichbarkeit von Fallkosten.

4. Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse

Insgesamt können folgende Aussagen gemacht werden:

- Die Finanzkompetenzen beim Gesetzesvollzug durch die Jugendanwälte unterliegen hinsichtlich Ausgabenhöhe keinen Einschränkungen. Über die kantonalen Bestimmungen zum Zahlungsverkehr hinaus gehende Regelungen bestehen nicht.
- Weitergehende Kontrollinstrumente oder Steuerungsmechanismen sind in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Fallführung nicht vorgesehen. Für die rechtlich-inhaltliche Fallbeurteilung stehen Hilfsmittel zur Verfügung.
- Eine kontinuierliche Kostenüberwachung ist mit den gegebenen Hilfsmitteln beeinträchtigt und dementsprechend nicht im Fokus.
- Die Kostentransparenz wird zusätzlich durch den Umstand eingeschränkt, dass die verrechneten Betreuungsleistungen in vielen Fällen nicht den Vollkosten entsprechen. Gesicherte Kostenvergleiche sind gegenwärtig nicht zugänglich.

5. Eingeleitete Massnahmen im finanziellen Bereich

5.1 Massnahmen gemäss Bericht über das Jugendstrafrechtliche Vollzugsverfahren im Fall «Carlos» vom 6. September 2013

Im Rahmen der Aufarbeitung zum Fall «Carlos» sieht die Oberjugendanwaltschaft Sofortmassnahmen zur Optimierung der Abläufe vor. Sämtliche Massnahmen erlangen uneingeschränkte Verbindlichkeit per Berichtsdatum vom 6. September 2013. Relevant ist in diesem Zusammenhang insbesondere Massnahme 1, wonach Sonder-Settings grundsätzlich bewilligungspflichtig werden. In der Weisung von 21. November 2013 wird die Definition in der Folge weiter konkretisiert. Demnach ist eine Bewilligung der Oberjugendanwaltschaft einzuholen, wenn sämtliche Elemente des Sonder-Settings das monatliche Kostendach von 15'000 Franken überschreiten. Veränderungen während des Fallverlaufs sind durch die Regelung eingeschlossen.

5.2 Würdigung der eingeleiteten Sofortmassnahmen

Aufgrund des Umstands, dass die vorgestellten Sofortmassnahmen ihren Ursprung in einer auf externen Druck hin nötig werdenden Reaktion haben, geht die Finanzkommission davon aus, dass sie zu kurz greifen und deren Wirkungshorizont fachlich zu wenig in die Tiefe geht. Eine nachhaltige zweck- und verhältnismässige Vorgehensweise kann mutmasslich nur im Rahmen einer intensiven und qualifizierten Auseinandersetzung evaluiert werden. Voraussetzung dürfte dabei die Erarbeitung von aussagekräftigen, eindeutigen, gleichzeitig aber pauschal anwendbaren Kriterien zur Fallunterscheidung und Fallsegmentierung sowie die Möglichkeit zur verlässlichen Isolierung von ausserordentlichen Fällen sein. Erschwerend wirken diesbezüglich die fallbezogenen Komplexitätsumstände wie die Fallstruktur, die Unvorhersehbarkeit und Dynamik des Fallverlaufs, die Vielfalt an Handlungs- und Kombinationsmöglichkeiten oder die Schwerfälligkeit des Platzierungsangebots. Ein dahingehender Projektauftrag ist durch die Oberjugendanwaltschaft in Erarbeitung.

Im Zusammenhang mit dem beschriebenen Bedarf an Kriterien zur Fallunterscheidung stellt sich die Frage, ob das IKS zum heutigen Zeitpunkt auf den vorliegenden Komplex ausgeweitet werden kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass ein wirksames IKS, welches sich in seiner Eigenschaft ausschliesslich an logischen Rastern ausrichten kann, das Vorhandensein eindeutiger und durchweg anwendbarer Wertungskriterien erfordert. Die Einrichtung eines Fallcontrollings ist unter der Voraussetzung eines Ausbaus der technischen Infrastruktur möglich.

6. Empfehlungen der FIKO

Auf Grundlage der von der Finanzkontrolle beantworteten Fragestellungen und ihrer Berichterstattung hat die Finanzkommission verschiedene Empfehlungen ausgearbeitet, welche nachfolgend näher umschrieben werden.

Die aufgeführten Empfehlungen sind in den Kontext einer finanzrechtlichen Überprüfung der Oberjugendanwaltschaft einzuordnen und beziehen sich nicht auf konkrete Einzelfälle.

Die Finanzkommission erwartet, dass sich die Oberjugendanwaltschaft mit den Vorschlägen vertieft auseinandersetzt und die dafür notwendigen Umsetzungsschritte umgehend in die Wege leitet.

6.1 Kriterien zur Fallunterscheidung und Fallsegmentierung

Die Finanzkommission empfiehlt die Ausarbeitung sachgerechter und erschöpfender Kriterien zur Fallunterscheidung und Fallsegmentierung mit dem Ziel, bezüglich Kostenfolge (oder weiteren Kriterien) anfällige, risikobehaftete Fälle standardmässig und systematisch zu identifizieren. Die erarbeiteten Grössen bilden die Grundlage zur Bestimmung von Ausgabenkompetenz, zur Durchführung von Controlling- / Monitoring-Aufgaben sowie zur Sicherstellung der internen Kontrolle. In diesem Kontext ebenfalls sinnvoll dürfte die Überprüfung einer Beschränkung der Ausgabenkompetenz in bestimmten Risikobereichen sein.

6.2 Evaluation und Einführung eines umfassenden Fallcontrollings

Die Finanzkommission ist der dezidierten Ansicht, dass – unter Berücksichtigung der in Kapitel 6.1 erarbeiteten Kenngrössen – ein umfassendes Fallcontrolling evaluiert und eingeführt werden sollte. Ein solches Fallcontrolling ermöglicht die jederzeitige Ermittlung sämtlicher relevanten Informationen und gewährleistet eine entsprechend notwendige Reaktion bzw. Steuerung. Weiter schlägt die Finanzkommission die Ausarbeitung von verbindlichen Massnahmen für Fälle vor, welche eine festzulegende Kostengrenze überschreiten. Die technische Infrastruktur zur Umsetzung des Vorhabens ist bereitzustellen.

6.3 Ausbau der vorhandenen IKS-Instrumente

Ebenfalls empfohlen wird von der Finanzkommission ein Ausbau der vorhandenen IKS-Instrumente und eine dementsprechende Integration der vorliegenden Problemstellung mit der Zielsetzung, Kompetenzausübung und Kostenentwicklung zukünftig risikobasiert zu überwachen. Die gemäss Kapitel 6.1 und 6.2 zu erarbeitenden Werkzeuge sollen massgeblich in die Überlegungen einfließen.

6.4 Vollkostenbetrachtung der Fälle

Im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Verbesserung der Kostentransparenz und Vergleichbarkeit vertritt die Finanzkommission den Standpunkt, dass Möglichkeiten und Methoden zu prüfen sind, die zukünftig eine Vollkostenbetrachtung der einzelnen Fälle ermöglichen. Die Fragestellung kann allenfalls auf weitere, mit anverwandten Aufgaben betraute Stellen, ausgedehnt werden.

6.5 Fachlich breitere Abstützung von Massnahmenentscheiden

Die Finanzkommission regt weiter an, dass Massnahmenentscheide künftig einer breiteren fachlichen Abstützung unterliegen, d. h. im Rahmen der Entscheidungsfindung sollen nicht nur sozialpädagogische und rechtliche, sondern auch wirtschaftliche Aspekte zum Tragen kommen und regelmässig überprüft werden.

6.6 Unterstützung der finanziellen Empfehlungen des JUKO-Berichts durch die FIKO

Wie den Ausführungen im Kapitel 1 «Ausgangslage» zu entnehmen ist, hat bereits die Justizkommission in ihrem Bericht Empfehlungen an die Oberjugendanwaltschaft formuliert, welche den finanziellen Bereich betreffen. Die Finanzkommission hält an dieser Stelle fest, dass sie diese Empfehlungen begrüsst und unterstützt.

7. Schlussbemerkung

Die Finanzkommission bedankt sich bei der Finanzkontrolle für die Beantwortung der gestellten Fragen und die Berichterstattung in der Kommission.

Die Finanzkommission hat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ihre Abklärungen vorgenommen und entsprechende Empfehlungen formuliert. Sie wird die Umsetzung der Empfehlungen überprüfen.

Abschliessend möchte die Finanzkommission noch darauf hinweisen, dass sie die heutige Regelung, wonach ein fallführender Jugendanwalt bei der Anordnung von Massnahmen über eine unbegrenzte Finanzkompetenz verfügt, als problematisch erachtet.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Der Sekretär:

Michael Weber