

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit von März 2020 bis Februar 2021

KR-Nr. 39/2021

(vom 4. März 2021)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
1. Einleitung	3
2. Auftrag und Organisation	3
2.1 Gesetzlicher Auftrag	3
2.2 Informationsrechte	4
2.3 Arbeitsweise	4
2.4 Organisation	5
3. Abgeschlossene Prüfungen	7
3.1 Bericht zur Aufsicht über die Bezirksbehörden	7
3.2 Bericht über die Organisationsentwicklung am Kinderspital	13
3.3 Bericht über die Abfindungen für das kantonale Personal	16
3.4 Bericht über die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses	19
4. Laufende Prüfungen	22
4.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilien- managements	22
4.2 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung	25
4.3 Elektronisches Patientendossier	26
4.4 Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung	30

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Corinne Hossblatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Christian Hirschi.

4.5	Strategie Digitale Verwaltung	33
4.6	Fachapplikation Justizvollzug	36
4.7	Innovationspark Zürich	40
4.8	Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung	43
4.9	Einfache Gesellschaften	44
4.10	Verselbstständigung des Lehrmittelverlags	45
4.11	Justizvollzug	47
4.12	Nachrichtendienst	48
4.13	Notstandsmassnahmen Coronapandemie	49
4.14	Rückstände beim Steueramt	50
4.15	Organisation der Budgetierung der kantonalen Verwaltung	50
5.	Schlussbemerkungen	51

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission von März 2020 bis Februar 2021.¹ Überdies enthält er Informationen über den Auftrag und die Organisation der Geschäftsprüfungskommission (Ziff. 2).

Im Berichtsjahr hat die Kommission vier Prüfungen abgeschlossen (Ziff. 3) und weitere Abklärungen zu 14 laufenden Prüfungen vorgenommen (Ziff. 4). Weiter prüfte die Geschäftsprüfung wie jedes Jahr den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Vorlage 5605) sowie die Geschäfts- und Jahresberichte der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Vorlage 5641) und der staatlich anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften (Vorlage 5661). Im Berichtsjahr war die Kommission zudem erstmals für die Prüfung der Tätigkeitsberichte des Ombudsmannes (KR-Nr. 197/2020) und des Datenschutzbeauftragten (KR-Nr. 193/2020) zuständig.

2. Auftrag und Organisation

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Die Geschäftsprüfungskommission übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Geschäftsführung des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben aus (Art. 57 KV² in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG und § 39 Abs. 1 KRR³). Sie prüft die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und weiterer ihr zugewiesener Stellen (§ 109 Abs. 1 KRG).

Darüber hinaus entscheidet die Geschäftsprüfungskommission selbst, welche Prüfungen sie vornimmt (§ 109 Abs. 2 KRG). Im Rahmen ihrer Prüfungen führt sie eigene Untersuchungen durch, nimmt Abklärungen vor und führt Anhörungen und Visitationen durch. Sie weist auf Missstände hin und gibt Empfehlungen ab. Zudem kann sie wie jede parlamentarische Kommission selbst politisch aktiv werden und parlamentarische Vorstösse lancieren (§ 27 Abs. 1 KRG).

¹ Gemäss § 114 Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1). Der vorliegende Bericht gibt den Geschäftsstand per 31. Januar 2021 wieder.

² Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101).

³ Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 (KRR, LS 171.11).

Weiter überwacht die Geschäftsprüfungskommission die Einhaltung der Fristen zur Behandlung der überwiesenen Motionen und Postulate sowie der vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen und stellt dem Kantonsrat Antrag zu Fristerstreckungsgesuchen des Regierungsrates (§ 39 Abs. 3 KRR). Zu Motionen und Postulaten, die mit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates zur Abschreibung beantragt werden, stellt sie dem Kantonsrat Antrag (§ 39 Abs. 2 KRR).

2.2 Informationsrechte

Als Aufsichtskommission kann die Geschäftsprüfungskommission alle für die Geschäftsprüfung notwendigen Akten einsehen, sofern nicht besonders schützenswerte Interessen betroffen sind (§§ 110 Abs. 1 lit. a und 111 Abs. 2 KRG). Sie kann ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ und ohne dessen Teilnahme Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen und Personen befragen und anhören (§ 110 Abs. 1 lit. b KRG). Die Auskunftspersonen sind dabei nicht an das Amtsgeheimnis gebunden (§ 111 Abs. 1 KRG). Der Regierungsrat, die Direktionen, die obersten Gerichte, die Datenschutzbeauftragte, der Leiter der Finanzkontrolle, der Ombudsmann sowie der Bankrat sind zudem angehalten, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unverzüglich die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates sowie der zuständigen Aufsichtskommission zu informieren (§ 108 KRG).

2.3 Arbeitsweise

Die Kommission hat im Sommer 2019 nach Beginn der neuen Legislatur beschlossen, grundsätzlich an ihrer bisherigen, bewährten Arbeitsweise festzuhalten.⁴

Für grössere Abklärungsvorhaben, die in Umfang und Tiefe die ordentlichen Kapazitäten der Kommission und ihres Sekretariats sprengen, steht das Instrument der vertieften Untersuchungen zur Verfügung. Hierfür kann die Kommission den wissenschaftlichen Mitarbeiter der Aufsichtskommissionen zur Unterstützung beziehen. Zur Festlegung einer vertieften Untersuchung koordiniert die Geschäftsprüfungskommission sich mit den anderen Aufsichtskommissionen.

⁴ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom März 2019 bis Februar 2020 vom 27. Februar 2020, KR-Nr. 79/2020, S. 3–7.

Neben ihrer ordentlichen Sitzungstätigkeit führt die Geschäftsprüfungskommission ein Referatssystem. Für jede Direktion und die Staatskanzlei ist eine Referentin oder ein Referent bestimmt. Diese führen in der Regel zweimal jährlich ein Gespräch mit den jeweiligen Direktionsvorstehenden und der Staatsschreiberin.

Die Kommission erhält auch die Semesterprüfberichte der Finanzkontrolle sowie deren Bericht zur Staatsrechnung. Gestützt auf § 16 Abs. 1 des Finanzkontrollgesetzes (FKG)⁵ kann die Kommission der Finanzkontrolle eigene besondere Prüfaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beziehen.

2.4 Organisation

Die Geschäftsprüfungskommission tagte im Berichtsjahr an 28 ordentlichen Sitzungen sowie 23 Subkommissionssitzungen. Zusätzlich führten ihre Referentinnen und Referenten je zwei Gespräche bei den ihnen zugewiesenen Direktionen und der Staatskanzlei durch. Zudem vertraten Delegationen die Kommission bei Visitationen der kantonalen Verwaltung sowie in Kommissionssitzungen anderer Aufsichtskommissionen.

Die Geschäftsprüfungskommission war im Berichtsjahr wie folgt organisiert:

Präsidium:

GPK-Präsident	Beat Habegger
GPK-Vizepräsidentin	Edith Häusler

Direktionsreferate:

Regierungsrat/Staatskanzlei	Beat Habegger	<i>Stellvertretung</i> <i>Edith Häusler</i>
Direktion der Justiz und des Innern	René Isler (ab 19. Nov. 2020) Hans-Peter Amrein (bis 19. Nov. 2020)	<i>Daniel Hodel</i>
Sicherheitsdirektion	Hans-Peter Amrein (ab 19. Nov. 2020) Paul Mayer (bis 19. Nov. 2020)	<i>Corinne Hoss-Blatter</i>
Finanzdirektion	Davide Loss	<i>Manuel Sahli</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Manuel Sahli	<i>Hans-Peter Amrein</i>
Gesundheitsdirektion	Daniel Hodel	<i>Manuel Kampus</i>

⁵ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

Bildungsdirektion	Leandra Columberg	<i>Tobias Weidmann</i>
Baudirektion	Corinne Hoss-Blatter	<i>René Isler</i> <i>(ab 19. Nov. 2020)</i> <i>Paul Mayer</i> <i>(bis 19. Nov. 2020)</i>

Weitere Referate:

Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Edith Häusler	<i>Leandra Columberg</i>
---	---------------	--------------------------

Subkommissionen:

<i>Aufsichtseingaben</i>	Davide Loss, Vorsitz Beat Habegger Edith Häusler zuständige Referentin / zuständiger Referent	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Edith Häusler	
<i>Nachrichtendienst</i>	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Daniel Hodel Tobias Weidmann	
<i>IKT und Digitale Verwaltung mit FIKO-Beteiligung (Sekretariat Christian Hirschi)</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Beat Habegger Manuel Sahli Tobias Weidmann <i>Vertretung FIKO:</i> Romaine Rogenmoser Christian Schucan Farid Zeroual	
<i>Notstandsmassnahmen Coronapandemie mit FIKO-Beteiligung (Sekretariat Christian Hirschi)</i>	Beat Habegger, Vorsitz Daniel Hodel Edith Häusler Manuel Sahli <i>Vertretung FIKO:</i> Tobias Langenegger Jürg Sulser Farid Zeroual	
<i>Budgetierung in der Kantonsverwaltung mit FIKO-Beteiligung (Sekretariat Christian Hirschi)</i>	Tobias Weidmann, Vorsitz Edith Häusler Daniel Hodel <i>Vertretung FIKO:</i> André Müller Hannah Pfalzgraf Cyrill von Planta	

GPK-Delegationen:*Beschaffungswesen (FIKO)*

Corinne Hoss-Blatter (ab 19. Nov. 2020)

Paul Mayer (bis 19. Nov. 2020)

Manuel Kampus

Einfache Gesellschaften (FIKO)

Hans-Peter Amrein

Davide Loss

Umsetzung Eigentümerstrategien

Edith Häusler

EKZ/AXPO (AWU)

Daniel Hodel

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung:*Polizei- und Justizzentrum Zürich
(P.JZ)*

Jürg Sulser, Vorsitz

André Müller

Farid Zeroual

Vertretung GPK:

Daniel Hodel

Davide Loss

Corinne Hoss-Blatter (ab 19. Nov. 2020)

Paul Mayer (bis 19. Nov. 2020)

Sekretariat:*Sekretär:*

Christian Hirschi (ab 1. Feb. 2021)

Daniel Bitterli (bis 31. Jan. 2021)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter:

Christian Hirschi

(1. Mai 2020 bis 31. Jan. 2021)

Juristische Praktikantin:

Alexandra Krähenmann (ab 1. Okt. 2020)

Ständige Protokollführerin:

Barbara Sabel Bucher (ab 1. Jan. 2021)

Pierrine Ruckstuhl (bis 31. Dez. 2020)

3. Abgeschlossene Prüfungen**3.1 Bericht zur Aufsicht über die Bezirksbehörden***Ausgangslage*

Nachdem gegen den langjährigen, amtierenden Statthalter und Bezirksratspräsidenten (nachfolgend Statthalter) des Bezirks Dietikon verschiedene Vorwürfe von Mitarbeitenden an den Ombudsmann und die Direktion der Justiz und des Innern herangetragen worden waren, entliess die Direktion mit Verfügung vom 23. November 2015 den Statthalter fristlos. Der Regierungsrat wies einen dagegen erhobenen Rekurs des entlassenen Statthalters mit Beschluss vom 2. November 2016

ab. Daraufhin zog der Betroffene den Beschluss an das Verwaltungsgericht weiter. Das Verwaltungsgericht kam in seinem Urteil vom 22. März 2017 (VB.2016.00803) u. a. zum Schluss, dass die Direktion der Justiz und des Innern für die streitgegenständliche fristlose Entlassung sachlich nicht zuständig war. Weiter hielt das Verwaltungsgericht fest, dass die fristlose Entlassung materiell rechtswidrig war und dass die Aufsicht über die Bezirksbehörden und über die Statthalterinnen und Statthalter der Klärung bedarf.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Nachgang zu diesen Vorkommnissen mit der Aufsicht über die Bezirksbehörden befasst und verschiedene Abklärungen vorgenommen. Konkret überprüfte die Geschäftsprüfungskommission die Verordnungsänderung des Regierungsrates zur klareren Regelung der Aufsichtstätigkeit über die Bezirksbehörden, das von der Direktion der Justiz und des Innern erarbeitete Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, die von der Direktion in Auftrag gegebene Portfolioanalyse sowie die Weisungen des Regierungsrates über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht.

Änderung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung⁶

Die kantonale Verwaltung ist in zwölf Bezirke gegliedert, soweit sie dezentralisiert ist und die Gesetzgebung nichts anderes bestimmt (§ 1 Abs. 3 BezVG⁷). Die Bezirksbehörden umfassen insbesondere die Bezirksräte und die Statthalterämter (§ 2 BezVG), die von den Stimmberechtigten eines Bezirks gewählt werden (vgl. § 9 BezVG). Die Bezirke haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern gelten als lokal definierte Verwaltungseinheiten des Kantons zur dezentralen Erfüllung kantonalen Aufgaben. Somit steht die Verwaltung eines Bezirks als Teil der kantonalen Verwaltung unter der Leitung des Regierungsrates (§ 45 Abs. 1 OG RR⁸). Der Regierungsrat ist nach § 38 Abs. 1 OG RR befugt, den Direktionen Zuständigkeitsbereiche und Aufgaben zuzuweisen. So sind die Bezirksratskanzleien und Statthalterämter administrativ der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert (Anhang 2 Ziff. 1.3 lit. a und b VOG RR). Unklar blieb hingegen, wie die Aufsicht über die Bezirksbehörden konkret auszugestalten ist und wie die Zuständigkeiten der Direktion der Justiz und des Innern und des Regierungsrates bei der Ausübung der Aufsicht zu organisieren sind.

⁶ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11).

⁷ Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 (BezVG, LS 173.1).

⁸ Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR, LS 172.1).

Das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. März 2017 offenbarte Mängel in der Ausübung der Aufsicht über die Bezirksbehörden. Wie auch die Geschäftsprüfungskommission sah der Regierungsrat im Nachgang zum Urteil des Verwaltungsgerichts einen rechtlichen Klärungsbedarf. Der Regierungsrat beauftragte deshalb mit Beschluss Nr. 468/2017 die Direktion der Justiz und des Innern, die Ausübung der Aufsicht über die Bezirksbehörden zu klären und einen allfälligen Handlungsbedarf zu definieren. Insbesondere sollen die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion sichergestellt und die Aufsichtsmittel sowie die Aufsichts- und Berichtserstattungsprozesse definiert werden.⁹

Die Direktion der Justiz und des Innern gelangte in der Folge zum Schluss, dass eine Änderung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) notwendig sei, um die Aufsichtstätigkeit besser wahrnehmen zu können. Mit Beschluss Nr. 1202/2017 hat der Regierungsrat die Verordnung deshalb mit einer neuen Bestimmung ergänzt. § 76a VOG RR hält nun fest, dass die Direktion der Justiz und des Innern über die Kompetenz verfügt, aufsichtsrechtliche Entscheide zu fällen und den Bezirksbehörden Weisungen zu erteilen.

Die Verwaltungsänderung erfolgte ohne vorgängige Vernehmlassung. Der Geschäftsprüfungskommission erschien dieses Vorgehen fragwürdig. Der Regierungsrat legte der Kommission gegenüber dar, warum er auf eine breitere politische Diskussion verzichtet hatte. Er begründete sein Vorgehen damit, dass die Organisation der Verwaltung eine Kernaufgabe der Exekutive darstelle. Da die Bezirksbehörden – anders als die Gemeinden – keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen und somit weder über Autonomie noch über Steuerhoheit verfügen, gelten sie als Teil der kantonalen Verwaltung, genauer gesagt, der dezentralen Kantonsverwaltung. Auch bei der Zuteilung der Direktionen oder bei der Schaffung von Ämtern wird auf eine politische Vernehmlassung oder verwaltungsinterne Konsultation verzichtet.

Der Regierungsrat konnte der Geschäftsprüfungskommission aufzeigen, dass mit der Verwaltungsänderung sowie mit dem Auftrag zur Erarbeitung eines Aufsichtskonzepts entsprechende Schritte eingeleitet worden waren. Dennoch erachtete es die Geschäftsprüfungskommission als wichtig, über die Aufsichtsprojekte der Direktion der Justiz und des Innern näher informiert zu werden.¹⁰

⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2017 bis März 2018 vom 1. März 2018, KR-Nr. 60/2018, S. 38–41.

¹⁰ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2018 bis Februar 2019 vom 28. Februar 2019, KR-Nr. 76/2019, S. 60–65.

Aufsichtsprojekte der Direktion der Justiz und des Innern

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich von der Direktion der Justiz und des Innern näher über deren Aufsichtskonzept, die beim Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen KPMG in Auftrag gegebene Portfolioanalyse sowie die Weisungen über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht informieren.

– Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden

Das Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, das vom Regierungsrat mit am 25. September 2019 verabschiedet wurde (RRB Nr. 886/2019), legt die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksbehörden fest. Administrative Aufsicht meint die Aufsicht über die allgemeine Geschäftsführung der Bezirksbehörden, einschliesslich der personellen und finanziellen Aufsicht. Weiter umfasst das Konzept bisherige und neue Aufsichtsmittel. Neu wird die Direktion der Justiz und des Innern in jedem Bezirk alle zwei Jahre Visitationen durchführen und im Einzelfall gemäss § 76a VOG RR allgemeine Weisungen oder Dienstanweisungen erteilen. Weitere Aufsichtsmittel wie u. a. die Kaderdialoge, Zusammenarbeitsgespräche und die Berichtserstattungsprozesse bleiben bestehen. Der Regierungsrat bleibt weiterhin für die einschneidenden Aufsichtsmassnahmen und für die Behandlung von Aufsichtsbeschwerden zuständig. Er genehmigt Stellvertreterinnen oder Stellvertreter der Statthalterinnen oder Statthalter (§ 11 BezVG) und behandelt allfällige Aufsichtsbeschwerden gegen die Amtsführung der Bezirksbehörden.

– Portfolioanalyse über die Bezirksbehörden

Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung in der Bezirksverwaltung, die hauptsächlich auf die hohen Fallzahlen und Pendenzen im Kindes- und Erwachsenenschutz und Übertretungsstrafrecht zurückzuführen war, beauftragten die Direktion der Justiz und des Innern und die Bezirksbehörden 2018 das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen KPMG mit einer sogenannten Portfolioanalyse über die Bezirksbehörden. Ziel dieser Analyse war es, den aktuellen Mittelbedarf in der Bezirksverwaltung zu ermitteln. Der Ergebnisbericht lag am 30. April 2019 vor. Das starke Fallwachstum sowie die hohe Arbeitsbelastung konnten bestätigt werden. Der Regierungsrat beschloss mit Beschluss Nr. 887/2019 die Umsetzung der Empfehlungen aus der Portfolioanalyse sowie die dafür erforderlichen Stellen.

Die Portfolioanalyse verursachte Kosten von rund Fr. 139 000, die je zur Hälfte von der Direktion der Justiz und des Innern und den Bezirksbehörden übernommen wurden. Die konkrete Umsetzung der daraus entstandenen Empfehlungen bildet einen noch nicht abgeschlossenen Entwicklungsprozess. Inwieweit die Portfolioanalyse wesentliche

und wirkungsvolle Veränderungen und Verbesserungen bei der Aufgabenerfüllung der Bezirksbehörden bewirken konnte, soll in einem Bericht der Bezirksbehörden an den Regierungsrat aufgezeigt werden.

- Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht

Die Bezirksräte und der Regierungsrat sind gemäss § 164 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GG)¹¹ allgemeine Aufsichtsinstanz gegenüber den Gemeinden. Bei der allgemeinen Aufsicht wird zwischen repressiven und präventiven Aufsichtsmitteln unterschieden. Die repressiven Aufsichtsmittel, die auf die Behebung oder Sanktionierung von bereits eingetretenen Missständen und Ordnungswidrigkeiten abzielen, finden ihre gesetzliche Grundlage in Art. 166 Abs. 2 und 3 GG. Die präventiven Aufsichtsmittel hingegen zielen darauf ab, Missstände und Rechtswidrigkeiten vorausschauend zu verhindern. Sie erfolgen routinemässig und unabhängig von einem besonderen Ereignis. Mit Beschluss Nr. 1202/2017 ergänzte der Regierungsrat deshalb die VOG RR. § 76b VOG RR übertrug einerseits der Direktion der Justiz und des Innern die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden, soweit diese dem Regierungsrat zusteht. Andererseits erhielt die Direktion die Kompetenz zum Erlass einer Verwaltungsverordnung, in der sie die Mittel der allgemeinen Aufsicht, die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den Bezirksräten und dem Gemeindeamt festlegt. Im Gegensatz zu einer Verordnung ist eine Verwaltungsverordnung nur ein verwaltungsinternes Führungs- und Aufsichtsmittel, sodass die Gemeinden zwar indirekt davon betroffen, jedoch rechtlich nicht daran gebunden sind. Es handelt sich demnach um eine generelle Dienstanweisung. Die Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht wurde mit Beschluss Nr. 1110/2019 genehmigt. Sie nennt die wichtigen Aufsichtsbereiche und die zu verwendenden Aufsichtsmittel. Zudem trägt die Weisung dazu bei, die Berichterstattung der Bezirksbehörden über ihre Aufsichtstätigkeit an den Regierungsrat zu vereinheitlichen.

Weitere Abklärungen durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Nachgang zur Anhörung der Direktion der Justiz und des Innern die Statthalterkonferenz, die von Amtes wegen auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksräte vertritt, angeschrieben und sie eingeladen, zu den Aufsichts-

¹¹ Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1).

projekten der Direktion Stellung zu nehmen. Insbesondere wollte die Kommission wissen, ob die betroffenen Stellen aus Sicht der Bezirksbehörden zufriedenstellend involviert wurden und wie sie die Aufsichtsprojekte, ihre Ergebnisse und Umsetzungsvorhaben beurteilen.

In der schriftlichen Stellungnahme des Vorsitzenden der Statthalterkonferenz vom 8. April 2020 wird grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber dem Aufsichtskonzept zum Ausdruck gebracht. Die Statthalterkonferenz sowie das Kollegium der Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber zeigen sich erfreut, dass im Rahmen der Konsultation zum Aufsichtskonzept ihre Verbesserungsvorschläge aufgegriffen wurden.

Gegenüber der Portfolioanalyse der KPMG ist die Statthalterkonferenz eher kritisch eingestellt. Die Zusammenarbeit mit der KPMG erwies sich als zeitintensiv und teilweise schwierig. Das Ergebnis der Portfolioanalyse bleibt nach Ansicht der Statthalterkonferenz in vielen Punkten zu allgemein und nicht verwertbar. Die Statthalterkonferenz ist daher erstaunt, dass der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt hat, die Portfolioanalyse quasi eins zu eins zu implementieren. Aus Sicht der GPK bleibt deshalb abzuwarten, inwiefern die konkrete Umsetzung der Portfolioanalyse eine wirkungsvolle Veränderung und Verbesserung bei der Aufgabenerfüllung der Bezirksbehörden bewirkt.

Positiv steht die Statthalterkonferenz der Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen gegenüber. Die Weisung habe vor allem eine enge Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich (Abteilung Gemeindefinanzen) bewirkt, die nach wie vor erfreulich verlaufe.

Die Antwort der Statthalterkonferenz zeigt keine grossen Abweichungen zum allgemeinen Eindruck, den die Geschäftsprüfungskommission bei ihrer Anhörung der Direktion der Justiz und des Innern erhalten hat. So erfolgte durch die Direktion eine klare Auslegeordnung und die vorgesehenen Aufsichtsinstrumente erscheinen zweckmässig.

Die drei Aufsichtsprojekte konnten aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission trotz schwieriger Ausgangslage Klarheit schaffen, was insbesondere auch für die betroffenen Behörden wichtig war. Noch nicht bewerten kann die Geschäftsprüfungskommission die konkrete Umsetzung der Aufsichtsprojekte in der Praxis, insbesondere die Umsetzung der Empfehlungen aus der Portfolioanalyse. Die Kommission behält sich deshalb vor, sich zu einem späteren Zeitpunkt mit den damit verbundenen Fragen erneut zu befassen.

Schlussfolgerungen

Die Änderung in der VOG RR war notwendig, um im Hinblick auf die Zuständigkeiten des Regierungsrates und der Direktion der Justiz und des Innern Klarheit zu schaffen. Gleichzeitig half das Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, die administrative und organisatorische Führung der Aufsicht zu konkretisieren. Zusätzlich sollen die bisherigen und neuen Aufsichtsmittel zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und den Bezirksbehörden beitragen. Mit der Portfolioanalyse konnten die teilweise hohe Arbeitsbelastung und das Fallwachstum in den Bezirksbehörden bestätigt sowie der Mittelbedarf in den Bezirksbehörden beziffert werden. Die Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Gemeindeaufsicht beabsichtigt, eine auf Zusammenarbeit ausgerichtete Gemeindeaufsicht. Auch hierzu wurde die betreffende Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung ergänzt.

Inwiefern die Portfolioanalyse eine Veränderung und Verbesserung bei der Aufgabenerfüllung der Bezirksverwaltung bewirkt, wird sich für die Geschäftsprüfungskommission noch zeigen müssen. Sie behält sich deshalb vor, sich mit der Umsetzung der Portfolioanalyse zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu befassen.

Mit dem neuen Kantonsratsgesetz und dem dazu ausführende Kantonsratsreglement fällt der Justizkommission die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Statthalterämter für diejenigen Aufgaben zu, für die diese als Strafverfolgungsbehörde tätig sind (§ 27 Abs. 2 KRG in Verbindung mit § 40 Abs. 1 lit. b KRR). Die Oberaufsicht über die Bezirksräte und die Bezirksratspräsidentinnen und -präsidenten obliegt nach § 27 Abs. 2 KRG in Verbindung mit § 39 Abs. 1 lit. a KRR der Geschäftsprüfungskommission. Die Kommission plant, die Aufsicht über die Bezirksbehörden als Thema in ihren regelmässigen Referentengesprächen mit der Direktion der Justiz und des Innern aufzunehmen und bei Bedarf weitere Abklärungen vorzunehmen.

3.2 Bericht über die Organisationsentwicklung am Kinderspital

Ausgangslage

Im November 2018 verliess der Leiter der Herzchirurgie das Kinderspital per sofort. Im April 2019 wurde bekannt, dass am Kinderspital offenbar ein heftiger Konflikt zwischen Chirurginnen und Chirurgen entstanden ist. Im Mai 2019 wurde in den Medien kolportiert, dass am Kinderspital überdurchschnittlich viele Kinder bei bestimmten Herzoperationen sterben würden. Die Vorkommnisse am Kinderspital wur-

den in der Folge Anfang Juni 2019 in die Geschäftsprüfungskommission eingebracht.¹² Das Kinderspital steht auf der Spitalliste und erfüllt Leistungsaufträge des Kantons Zürich. Somit untersteht es der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hatte im Juni 2019 von der Gesundheitsdirektion verlangt, ihr aufzuzeigen, welchen Handlungsbedarf sie in Bezug auf die Vorkommnisse am Kinderspital sieht und welche Massnahmen sie ergriffen hat.¹³ Im vorliegenden Berichtsjahr liess sich die Geschäftsprüfungskommission erneut von der Gesundheitsdirektion über den Stand des laufenden Aufsichtsverfahrens beim Kinderspital informieren. Im Rahmen des Aufsichtsverfahrens hatte die Direktion vom Kinderspital gefordert, das Vorliegen der erforderlichen Facharzttitel zu bestätigen, ihr das Ergebnis einer vertieften Analyse der Patientendaten betreffend Behandlungsqualität zu unterbreiten und ein Konzept zur Organisationsentwicklung am Kinder-Herzzentrum einzureichen.¹⁴

– Facharzttitel / Besetzung Fachbereichsleitung

Das Kinder-Herzzentrum besteht aus den Abteilungen Kardiologie, Herzchirurgie, kardiale Intensivmedizin, Herzanästhesie und Herzpflege. Bei der Spitalplanung wird zwar nicht generell verlangt, dass die Leitung einer Abteilung über den erforderlichen Facharzttitel verfügt. Die Abteilung der Herzchirurgie des Kinderspitals wird ab dem 1. Januar 2021 jedoch neu von einem Herzchirurgen geleitet, der über einen Facharzttitel in diesem Bereich verfügt. Auch die Abteilungsleitungen der Kardiologie, Herzanästhesie und kardiale Intensivmedizin weisen einen nötigen Facharzttitel auf. Für die Gesundheitsdirektion erscheint die vorliegende Situation zufriedenstellend. Das Thema ist für sie somit erledigt.

– Behandlungsqualität

Die Gesundheitsdirektion forderte das Kinderspital auf, alle Leistungen im Kinder-Herzzentrum für das Jahr 2019 statistisch auszuwerten. Das Kinderspital konnte gegenüber der Direktion aufzeigen, dass die gute Behandlungsqualität gewährleistet war. Die Gesundheitsdirektion hat keine weiteren Hinweise darauf, dass die Qualität am Kinderspital zu bemängeln wäre und sieht auch dieses Thema deshalb als erledigt an.

¹² GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR Nr. 79/2020, S. 23–26.

¹³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 23.

¹⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 24 und 25.

– Kooperation im Herzzentrum und Organisationsentwicklung

Im Zusammenhang mit der Kooperation und der Organisationsentwicklung am Kinder-Herzzentrum blieben für die Gesundheitsdirektion aus dem Vorjahr einige Fragen offen. Die Gesundheitsdirektion hatte vom Spital verlangt, die Organisation des Kinder-Herzzentrums zu überprüfen und einen Organisationsentwicklungsprozess in die Wege zu leiten. Die vom Spital eingeleitete Mediation wurde von der Gesundheitsdirektion zwar begrüsst, sie könne jedoch einen Organisationsentwicklungsprozess nicht ersetzen. Insbesondere scheint unklar, wie die Leitungsstruktur des Kinder-Herzzentrums und die Aufgabenverteilung ausgestaltet sind und wie die internen Entscheidungsprozesse ablaufen. Weiter wollte die Gesundheitsdirektion wissen, wie die Kommunikation einerseits unter dem in die Behandlung und Pflege involvierten Spitalpersonal und andererseits zwischen dem Spitalpersonal und den Patientinnen und Patienten und deren Eltern geregelt ist sowie welche Massnahmen im Hinblick auf die Teampflege getroffen werden. Die Gesundheitsdirektion führte diesbezüglich mit dem CEO des Kinderspitals und dem Leiter a.i. des Kinder-Herzzentrums im September 2020 eine Besprechung durch. Zudem liess das Kinderspital im Anschluss daran der Gesundheitsdirektion verschiedene Dokumente zukommen (u.a. interimistisches Organisationsreglement, Checkliste zur Vorbereitung der ethischen Gespräche, Arbeitsanweisungen zur ethischen Entscheidungsfindung, Weisung über den Umgang und Kontakt mit den Medien). Aus Sicht der Gesundheitsdirektion klärte diese Dokumentation die noch vorhandenen offenen Fragen. Mit Schreiben von 22. Dezember 2020 teilte die Gesundheitsdirektion dem Ärztlichen Direktor des Kinderspitals mit, dass sie zum Schluss gekommen sei, dass das Kinderspital die aufgetretenen Probleme sorgfältig und mit grossem Engagement angegangen sei und gelöst habe. Das Kinderspital wäre nach Auffassung der Gesundheitsdirektion auf Schwierigkeiten, wie sie im Frühjahr 2019 aufgetreten sind, heute vorbereitet. Die Gesundheitsdirektion schloss deshalb Ende 2020 ihr Aufsichtsverfahren gegenüber dem Kinderspital ab.

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Gesundheitsdirektion den Organisationsentwicklungsprozess am Kinderspital lösungsorientiert und kritisch begleitet und beaufsichtigt hat und das Aufsichtsverfahren Ende 2020 erfolgreich abschliessen konnte. Die Kommission hat diesen Prozess im Rahmen der Oberaufsicht verfolgt und sich von der Direktionen regelmässig über die erzielten Fortschritte informieren lassen. Die Geschäftsprüfungskommission hat zwar keine Kenntnis darüber, ob bzw. wie der

Prozess der Organisationsentwicklung vom Stiftungsrat des Kinderspitals mitgetragen wurde und unterstützt wird. Aufgrund der Informationen und der erhaltenen Unterlagen der Gesundheitsdirektion geht sie jedoch davon, dass dies der Fall ist. Zudem macht die Geschäftsprüfungskommission darauf aufmerksam, dass der Gesundheitsdirektion nicht klar ist, was passiert, wenn sich in einem interdisziplinären oder ethischen Gespräch kein Konsens erreichen lässt. Aus Sicht der Direktion muss das Organisationsreglement so geändert werden, dass ein Mitglied der Spitaldirektion die Verantwortung für die weitere Behandlung übernimmt. Dabei gilt es den Lead für die Behandlung klar zu definieren.

Die Geschäftsprüfungskommission ist der Ansicht, dass die Gesundheitsdirektion ihre Aufsichtsfunktion gegenüber dem Kinderspital sachbezogen und konsequent wahrgenommen hat. Die Kommission wurde seitens der Gesundheitsdirektion transparent und übersichtlich über ihre Forderungen und Massnahmen, die entsprechenden Handlungen des Kinderspitals sowie die jeweiligen Beurteilungen durch die Gesundheitsdirektion informiert. Die Kommission erachtet sowohl das durch die Gesundheitsdirektion geführte Aufsichtsverfahren als auch die Orientierung der Geschäftsprüfungskommission durch die Direktion sowie die diesbezüglich seitens der Direktion erhaltenen Information als vorbildlich. Die Kommission schliesst deshalb mit dem Abschluss des Aufsichtsverfahrens der Gesundheitsdirektion auch ihre Prüfungen zu diesem Geschäft ab.

3.3 Bericht über die Abfindungen für das kantonale Personal

Ausgangslage

Verlassen Mitarbeitende die kantonale Verwaltung, insbesondere aus Schlüsselpositionen, kommt es immer wieder vor, dass der Kanton eine Abfindung zahlt. Da es hinsichtlich der Ausrichtung solcher Abfindungen immer wieder Unklarheiten gab, beschloss die Geschäftsprüfungskommission, sich mit dieser Thematik vertieft zu befassen.

Abklärungen

Abfindungen an das kantonale Personal sind im kantonalen Personalgesetz (PG)¹⁵ geregelt. Eine Abfindung kann ausgesprochen werden, wenn Angestellte wenigstens fünf Dienstjahre aufweisen, über 35 Jahre alt sind und das Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Kantons und ohne das Verschulden der Angestellten aufgelöst wird (§ 26

¹⁵ Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10).

Abs.1 PG). Umgekehrt besteht kein Anspruch auf eine Abfindung, wenn die Auflösung des Arbeitsverhältnisses wegen einer Kündigung durch die Angestellte oder den Angestellten erfolgt (§ 26 Abs.3 PG). Ebenfalls von Abfindungen ist die Rede, wenn im Rahmen von einvernehmlichen Auflösungen Geldleistungen ausgerichtet werden (§ 23 PG).

Die Geschäftsprüfungskommission wünschte, von der Finanzdirektion über die weiteren rechtlichen Grundlagen, den Prozess bei der Ausrichtung von Abfindungen sowie über deren Bemessung orientiert zu werden. Zudem liess sich die Kommission über die Anzahl und die Höhe der nach Konsolidierungskreisen und Lohnklassen für die Jahre 2017 bis 2019 entrichteten Abfindungen informieren.

– Grundlagen

In Ergänzung zu den erwähnten Regelungen im PG erfolgt eine Abfindung gemäss § 17 Abs.2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO)¹⁶ grundsätzlich als Einmalzahlung und wird in Monatslöhnen berechnet. Zusätzlich stellt der Kanton ein Begleitangebot für Angestellte, die von einer Restrukturierung oder einem Stellenabbau betroffen sind, zur Verfügung, damit die betroffenen Personen möglichst rasch eine neue Stelle finden (§ 16e Abs.1 VVO).

– Prozess

Der Regierungsrat entscheidet über die Abfindung für das von ihm angestellte Personal. Das Personalamt, das alle Personalgeschäfte, die dem Regierungsrat zugewiesen sind, begutachtet, wird im Rahmen des Antragsbereinigungsverfahrens über die Abfindungen informiert (§ 149 Abs.1 VVO). Die obersten kantonalen Gerichte sind für das Personal der Gerichte zuständig und die Direktionen für das übrige Personal. Bei der Festsetzung von Abfindungen für das übrige Personal wird das Personalamt vorgängig zur Stellungnahme eingeladen (§ 149 Abs.2 VVO) und erteilt sein Einvernehmen (§ 17 Abs.1 lit. c VVO).

– Bemessung

Der Abfindungsrahmen betrug bisher je nach Lebens- und Dienstalter zwischen 1 und 15 Monatslöhnen (§ 26 Abs.4 PG in Verbindung mit § 16g Abs.2 VVO). Angestossen durch eine parlamentarische Ini-

¹⁶ Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111).

tiative¹⁷ und das durch den entsprechenden Kantonsratsbeschluss geänderte Personalgesetz¹⁸ wird die Abfindung neu höchstens neun Monatslöhne betragen (§ 26 Abs. 4 PG). Konkret wird in der Praxis für ein bestimmtes Lebens- und Dienstalter vom Mindestbetrag ausgegangen. Dieser wird erhöht, wenn bei den betroffenen Personen besondere Verhältnisse vorliegen. Bei den besonderen Verhältnissen gilt es, die Arbeitsmarktchancen, die Unterstützungspflichten der Angestellten, die finanziellen Verhältnisse und die Umstände des Stellenverlustes zu berücksichtigen (§ 16g Abs. 3 VVO). Hinsichtlich dieser Komponenten besteht beim Personalamt eine etablierte Praxis. So werden die Unterstützungspflichten der Angestellten von Kindern und Jugendlichen mit einem bis höchstens zwei Monatslöhnen und die Arbeitsmarktchancen mit einem Monatslohn abgegolten. Bei hohem Einkommen oder Vermögen werden die persönlichen Verhältnisse jedoch strenger beurteilt. Bei den Abfindungen, die im Zusammenhang mit einer einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses gesprochen werden, findet die Abfindungsmatrix nach § 16g VVO keine Anwendung. Folglich muss eine Interessenabwägung und Risikobeurteilung vorgenommen werden. So kann zum Beispiel das Interesse an einem geordneten Betrieb rechtfertigen, dass ein Anstellungsverhältnis per sofort aufgelöst wird, auch wenn die Voraussetzungen für eine fristlose Kündigung fraglich sind. Hierbei gilt es, den Verzicht der Kündigungsfrist von sechs Monaten auszugleichen.

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission ist mit den Antworten der Finanzdirektion zufrieden. Sie nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass das Personalamt bei den Anstellungsaufösungen einvernehmliche Lösungen anstrebt und Konflikte nach Möglichkeit nicht vor Gericht ausgetragen werden. Die Kommission schätzte die transparente und umfassende Information durch die Finanzdirektion und schliesst hiermit diese Prüfung ab.

¹⁷ Parlamentarische Initiative vom 13. November 2017 (Erstunterzeichner Michael Zeugin) betreffend Modernisierung des Personalgesetzes, KR-Nr. 298/2017.

¹⁸ Die Gesetzesänderung wurde vom Kantonsrat am 25. November 2020 genehmigt und soll Anfang 2022 in Kraft treten.

3.4 Bericht über die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission hatte 2019 beschlossen, sich näher mit den Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses zu befassen. Anlass für die Abklärungen war die Flucht von drei Insassen des Flughafengefängnisses am 8. Juni 2019 und der vom Regierungsrat beschlossene Ersatz der Sicherheits- und Kommunikationsanlagen sowie deren bauliche Instandsetzung (RRB Nr. 320/2016).¹⁹

Abklärungen

Die Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission umfassten insbesondere die Beschaffung und die Anforderungen an die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses. Zudem nahm eine Delegation der Kommission am 19. Februar 2020 einen Augenschein. Im Anschluss daran prüfte die Kommission generelle Fragen zur Zusammenarbeit zwischen Besteller (d.h. der Direktion, die Infrastrukturleistungen bestellt) einerseits sowie Immobilienamt und Hochbauamt andererseits.

– Beschaffung und Anforderungen an die Anlagen

Die Kommission erkundigte sich im November 2019 schriftlich bei der zuständigen Direktion der Justiz und des Innern über die Anforderungen an die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses sowie über das Ausschreibungsverfahren und die Marktsituation im Zusammenhang mit der vom Regierungsrat beschlossenen Erneuerung der Anlagen (RRB Nr. 320/2016). Zudem liess sich die Kommission über generelle Fragen des Strafvollzugs und der ausländerechtlichen Administrativhaft (allgemein auch als Ausschaffungshaft bezeichnet) informieren und prüfte allenfalls notwendige Anpassungen an die Sicherheitsvorkehrungen aufgrund der Ausbrüche.

Gemäss der Direktion der Justiz und des Innern fanden im Bereich der Sicherheitsanlagen zwei öffentliche Ausschreibungen statt, wobei in beiden Fällen der gleiche Anbieter den Zuschlag erhielt. Die Direktion erläuterte gegenüber der Kommission die zentralen Anforderungen an die entsprechenden Anlagen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der unterschiedlichen Haftformen des Strafvollzugs und der Administrativhaft unterschiedliche rechtliche Vorgaben und damit auch unterschiedliche Anforderungen an die Sicherheitsanlagen bestehen.

¹⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 46.

Im Falle der im Ausländerrecht geregelten Administrativhaft sind die bundesrechtlichen Sicherheitsvorgaben weniger strikt als beim strafrechtlichen Strafvollzug. Also Folge davon weisen etwa die Spazierhöfe der Administrativhaft gemäss bundesrechtlichen Vorgaben einen geringeren Sicherheitsstandard auf. Auch verlangt die unterschiedliche Auslastung der Haftplätze eine möglichst flexible Bewirtschaftung. Die Infrastruktur ist deshalb darauf ausgerichtet, dass bei Bedarf in beiden Gebäudeteilen des Flughafengefängnisses beide Haftformen vollzogen werden können.

– Besuch des Flughafengefängnisses

Um sich ein konkretes Bild zu machen, führte eine Delegation der Kommission am 19. Februar 2020 eine Visitation des Flughafengefängnisses durch. Die Delegation liess sich vor Ort über die heutigen Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses sowie über die Anpassungen seit dem Jahr 2016 informieren. Im Wesentlichen wurden im Rahmen des Beschaffungsprozesses keine neuen Anlagen konzipiert, sondern die bestehenden Anlagen erneuert oder ersetzt. Diese Instandsetzung sei dringend notwendig gewesen, da für die Kommunikations- und Alarmanlagen seit Jahren keine Ersatzteile mehr zur Verfügung gestanden hätten. Ohne Erneuerung wäre ein baldiger Ausfall der Anlagen nicht auszuschliessen gewesen. Die technische Leitung des Flughafengefängnisses erläuterte der Delegation den genauen Projektverlauf und zeigte auch den geplanten dringenden Erneuerungsbedarf auf.

Nach dem Ausbruch im Juni 2019 wurden gemäss der Gefängnisleitung die gesamte Infrastruktur überprüft und verschiedene technische und bauliche Anpassungen vorgenommen. Für die Gefängnisleitung hätte der Ausbruch nicht erfolgen können, wenn für die Administrativhaft die gleichen Sicherheitsanforderungen bestünden wie für den Strafvollzug, was aber rechtlich nicht vorgesehen sei.

– Zusammenarbeit zwischen Besteller, Immobilienamt und Hochbauamt

Nach der Visitation und dem Austausch mit der Gefängnisleitung stellten sich für die Geschäftsprüfungskommission verschiedene Fragen im Zusammenhang mit dem Bestellprozess für die Erneuerung der Sicherheits- und Kommunikationsanlagen bzw. deren Instandsetzung. Es erschien der Kommission deshalb sinnvoll, sich weitergehend mit den Abläufen und Prozessen solcher Bestellungen im Infrastrukturbereich zu befassen, zumal die Kommission die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements seit mehreren Jahren begleitet.²⁰

²⁰ Siehe Ziff. 4.1, Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements, S.22.

So hatte eine Delegation der Kommission im Rahmen einer Visitation des Hochbauamtes am 2. Juli 2020 Gelegenheit, Einblick in die entsprechenden Projektunterlagen (Bauabrechnung, Werkverträge usw.) zu nehmen. Es zeigte sich, dass für die Erneuerung der Sicherheits- und Kommunikationsanlagen am Flughafengefängnis im teuerungsbereinigten Kreditumfang von 9,8 Mio. Franken eine feste Reserve von Fr. 889 000 enthalten war. Bei negativer Teuerung sank das Kreditvolumen auf rund 9,6 Mio. Franken. Der Kredit wurde schliesslich um rund Fr. 77 000 unterschritten. Auch die übrigen Projektunterlagen lagen vollständig vor. Die Vertreter des Hochbauamtes erläuterten der Delegation zudem den genauen Bestellprozess gemäss neuer Immobilienverordnung²¹.

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission schätzte die vertrauensvolle und ausführende Information durch die Geschäftsleitung des Flughafengefängnisses und des Hochbauamtes. Der auf die neue Immobilienverordnung gestützte Bestellprozess kam bei der von der Kommission geprüften Erneuerung und Instandsetzung der Kommunikations- und Sicherheitsanlagen am Flughafengefängnis noch nicht zum Einsatz, da die neue Immobilienverordnung erst am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Es zeigte sich aber, dass die Gefängnisleitung durch die kantonale Verwaltung noch nicht im Detail über die neuen Abläufe aufgrund der Einführung des Mietermodells ins Bild gesetzt worden war.

Die Kommission stellte fest, dass dem für Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständigen Amt eine umfassende Übersicht über den Erneuerungsbedarf bei den Gebäuden und technischen Anlagen der Vollzugseinrichtungen im Kanton Zürich fehlt.

Was die spezifischen Anforderungen an die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen in den kantonalen Vollzugseinrichtungen anbelangt, führte die Prüfung der Geschäftsprüfungskommission dazu, dass seitens des Hochbauamtes eine Instandhaltungsplanung an die Hand genommen wurde. Diese Planung sollte gemäss Hochbauamt im Verlaufe des ersten Quartals 2021 vorliegen und anschliessend in eine Gesamtstrategie in Bezug auf Planung, Beschaffung und Realisierung der Sicherheitsanlagen einfließen.

Die Geschäftsprüfungskommission schliesst mit diesem Bericht ihre Prüfung ab.

²¹ Immobilienverordnung vom 20. Juni 2018 (ImV, LS 721.1).

4. Laufende Prüfungen

4.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements

Ausgangslage

Die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements wurde 2013 durch eine parlamentarische Initiative²² angestossen. In der Folge beauftragte der Kantonsrat 2015 den Regierungsrat durch eine Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, das kantonale Immobilienmanagement neu auszurichten. Und zwar sollen ein Mietermodell, ein Delegationsmodell für Universitätsbauten und ein Baurechtsmodell für Gesundheitsbauten eingeführt werden. Die Grundlagen für die Einführung des Mietermodells wurden in der Verwaltung mit dem Projekt «Weiterentwicklung Immobilienmanagement» erarbeitet, für welches das neu geschaffene Immobilienamt zuständig ist. Die Geschäftsprüfungskommission begleitet dieses Projekt seit Beginn und lässt sich regelmässig durch die Baudirektion und das Immobilienamt über den Stand der Umsetzung informieren.²³

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich letztmals im Oktober 2020 durch den Vorsteher der Baudirektion, die Chefin des Immobilienamtes und den Projektleiter über den Stand der Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements informieren. Die Baudirektion konnte der Geschäftsprüfungskommission aufzeigen, dass die Anlagebuchhaltung des kantonalen Immobilienmanagements in der Zwischenzeit vollständig zentralisiert werden konnte. Die Zurverfügungstellung und Bewirtschaftung der Immobilien erfolgt jetzt mittels Abschluss von Nutzungsvereinbarungen und Betreiberaufträgen. Zudem konnte die Bewirtschaftungs-IT (WIBIT) implementiert werden. Insgesamt zeigt sich, dass sich die direktionsübergreifende Zusammenarbeit festigt. Das Mietermodell und die langfristige, strategische Immobilienpla-

²² Parlamentarische Initiative vom 28. Januar 2013 (Erstunterzeichnerin Esther Guyer) betreffend Reorganisation Immobilienmanagement, KR-Nr. 29/2013.

²³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 30 und 31; GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 45–51; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 41–51.

nung (LSI)²⁴ werden seit Anfang 2019 angewendet und bewähren sich grundsätzlich. So gibt die LSI erstmals einen Überblick über die insgesamt 2335 Gebäude im Besitz des Kantons sowie über die verfügbaren Flächen und deren Zustand. Parallel zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), der jeweils auf vier Jahre ausgerichtet ist, bietet die jeweils auf zwölf Jahre ausgerichtete LSI ein neues Steuerungsinstrument. Sie ermöglicht dem Regierungsrat die gesamtheitliche Steuerung gemäss den strategischen Zielen und Vorgaben und dem Kantonsrat die Überwachung der langfristigen Portfolioentwicklung und Investitionsplanung. Am 1. Oktober 2020 trat zudem die neue Organisationsstruktur des Immobilienamtes in Kraft, über welche die Geschäftsprüfungskommission bereits vorgängig schriftlich informiert wurde. Das Immobilienamt hat gegenüber der GPK anlässlich der Orientierung vom Oktober 2020 erklärt, dass das Amt in Bezug auf die Personalsituation mit 165 Mitarbeitenden gut aufgestellt sei.

Im Nachgang zur Orientierung durch die Baudirektion wurde die Geschäftsprüfungskommission anlässlich der Semesterberichterstattung der Finanzkontrolle auf mögliche Schwachstellen bei der finanziellen wie auch der inhaltlichen Steuerung und Führung des Projekts «Weiterentwicklung Immobilienmanagement» aufmerksam. Insbesondere kam die Finanzkontrolle hinsichtlich der Kostensituation des Projekts zu einer anderen Beurteilung als das Immobilienamt. Im Stellungnahmeverfahren zum Prüfbericht der Finanzkontrolle konnte zwischen der Baudirektion und der Finanzkontrolle zu diesem Kritikpunkt offenbar keine Einigkeit erreicht werden. Beim Teilprojekt WIBIT stellte die Finanzkontrolle gewisse Mängel bei der Projektführung und dem Controlling fest. Zudem gab es gemäss Finanzkontrolle Auffälligkeiten im Bereich der Vergaben; eine Problematik, zu der die Baudirektion offenbar bereits entsprechende Massnahmen eingeleitet hat.

Die Geschäftsprüfungskommission forderte in diesen Zusammenhang von der Baudirektion nachträglich eine schriftliche Stellungnahme zu den von der Finanzkontrolle festgestellten Schwachstellen ein. Zudem wurde die Baudirektion gebeten, zu erklären, weshalb sie die Geschäftsprüfungskommission nicht proaktiv auf die kritischen Prüfergebnisse der Finanzkontrolle hingewiesen habe. Nach Ansicht der Baudirektion begründet sich die unterschiedliche Einschätzung der Kostensituation hauptsächlich in der unterschiedlichen zeitlichen und inhaltlichen Projektabgrenzung, wie es die Baudirektion bereits in ihrer Stellungnahme

²⁴ Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der langfristigen, strategischen Immobilienplanung (LSI 2020) vom 7. Dezember 2020, Vorlage 5645.

gegenüber der Finanzkontrolle zu deren Prüfbericht festgehalten hatte. Gegenüber der Geschäftsprüfungskommission stellte die Baudirektion klar, dass es nicht ihre Absicht war, kritische Themen nicht anzusprechen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Mit Beschluss Nr. 1039/2020 hat der Regierungsrat das Projekt «Weiterentwicklung Immobilienmanagement» abgeschlossen. Die Geschäftsprüfungskommission ist grundsätzlich zufrieden mit der Umsetzung des Projekts, wird dieses jedoch auch im nächsten Berichtsjahr im Rahmen einer halbjährlichen Berichterstattung begleiten. Auch das bisherige Gremium Projektsteuerung WIM im Immobilienamt wird den Prozess der Umsetzung des Mietermodells in der kantonalen Verwaltung weiterhin begleiten. Es ist vorgesehen, dass innerhalb der Verwaltung rund zweimal jährlich zu direktionübergreifenden Themen ein Austausch stattfindet und aufgrund der mit den neuen Abläufen und Instrumenten gemachten Erfahrungen der allfällige Anpassungs- und Änderungsbedarf ermittelt wird.

Unzufrieden war die Geschäftsprüfungskommission mit der Berichterstattung der Baudirektion in der Kommission selber: Nur dank einer Information der Finanzkontrolle wurde die Kommission auf kritische Feststellungen aufmerksam, über welche die Baudirektion die Kommission nicht informiert hatte.

Die Geschäftsprüfungskommission geht grundsätzlich davon aus, dass die Direktionen in der Kommission transparent informieren und mögliche Schwierigkeiten eines durch die Kommission behandelten Projekts proaktiv thematisieren. Hinsichtlich der Kostensituation des Projekts Weiterentwicklung Immobilienmanagement teilt die Geschäftsprüfungskommission die Auffassung der Finanzkontrolle, dass erst die Schlussabrechnung des Projekts Klarheit bringen wird, ob das Projekt im budgetierten Rahmen abgewickelt werden konnte. Die Kommission wartet diesbezüglich den abschliessenden Prüfbericht der Finanzkontrolle ab.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich Mitte März 2021 erneut über die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements informieren lassen.

4.2 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des kantonalen Personalwesens. Gestützt auf eine vertiefte Untersuchung²⁵ verlangte sie vom Regierungsrat mit einem vom Kantonsrat überwiesenen Postulat (KR-Nr. 287/2017), dass der Regierungsrat verschiedene Massnahmen für eine besser koordinierte, wirksamere und effizientere Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben im Personalwesen der kantonalen Verwaltung prüft und darüber Bericht erstattet. Der Regierungsrat verabschiedete seinen Bericht mit Beschluss vom 10. Dezember 2019 (RRB Nr. 1168/2019; Vorlage 5584) und beantragte die Abschreibung des Postulats.²⁶ Die Vorlage wurde der Kommission für Staat und Gemeinden zur Behandlung zugewiesen.

Abklärungen

Der Regierungsrat erachtet das Personalwesen der kantonalen Verwaltung grundsätzlich als gut aufgestellt, zeigte sich aber bereit, die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission in dessen Weiterentwicklung einfließen zu lassen.²⁷ Wie die Finanzdirektion der Kommission für Staat und Gemeinden sowie einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission an einer gemeinsamen Sitzung im Juli 2020 erläuterte, hat sie die Forderungen der Geschäftsprüfungskommission in der Entwicklung der Personalstrategie 2019–2023 berücksichtigt. Ein Teil der Forderungen konnte gemäss Finanzdirektion bereits umgesetzt werden. Als Grundlage für die Weiterentwicklung des Personalwesens, insbesondere im Hinblick auf dessen Optimierungspotenzial, hat die Finanzdirektion eine externe Evaluation in Auftrag gegeben. Deren Ergebnisse sollen Anfang 2021 vorliegen. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission für Staat und Gemeinden dem Kantonsrat im September 2020 die Abschreibung des Postulats beantragt.

²⁵ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

²⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45; GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 79.

²⁷ Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019 zur Abschreibung des Postulats KR-Nr. 287/2017 betreffend Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung, Vorlage 5584, S. 2.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst grundsätzlich die vom Regierungsrat und von den Direktionen angestossenen Massnahmen. Sie ist jedoch der Auffassung, dass ihre an den Regierungsrat gerichteten Empfehlungen bisher noch ungenügend umgesetzt sind. Insbesondere dauert die Weiterentwicklung einer direktionübergreifenden Steuerung und Zentralisierung des Personalwesens zu lange. So ist aus Sicht der Kommission die Zusammenarbeit zwischen den Direktionen im Personalbereich weiter zu stärken. Die Geschäftsprüfungskommission hält an ihrer Forderung fest, dass die Personalstrategie 2019–2023 im festgelegten Zeitrahmen umgesetzt wird.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Weiterentwicklung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung weiterhin verfolgen und sich zusammen mit der Kommission für Staat und Gemeinden im Frühjahr 2021 von der Finanzdirektion über die Ergebnisse der externen Evaluation zur Organisation des kantonalen Personalwesens sowie die daraus resultierenden Schlüsse der Direktion informieren lassen.

4.3 Elektronisches Patientendossier

Ausgangslage

Mit dem elektronischen Patientendossier sollen persönliche Gesundheitsinformationen gesammelt und für die verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen, aber auch für die betroffene Person, direkt zugänglich gemacht werden. Die Rahmenbedingungen für den Aufbau und Einsatz des elektronischen Patientendossiers sind auf Bundesebene geregelt.²⁸ Der Kanton Zürich hat zusammen mit weiteren Kantonen die Cantosana AG als Trägerorganisation für das elektronische Patientendossier geschaffen. Zudem beteiligte sich der Kanton gestützt auf einen Beschluss des Regierungsrates an der Anschubfinanzierung.

²⁸ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1).

Es war geplant, dass ab Ende 2019 alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons die Möglichkeit haben, ein solches elektronisches Patientendossier bei einer von der Cantosana AG und den kantonalen Gesundheitseinrichtungen getragenen Stammgemeinschaft zu eröffnen. Betreiberin dieser Stammgemeinschaft ist die axsana AG, an der die betreffenden Kantone sowie die Verbände wichtiger kantonaler Gesundheitsversorger (Spitalverband, Ärztesgesellschaft, Apothekerverband, Curaviva, Spitex) zu je 50% finanziell beteiligt sind.

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich schon seit Längerem mit der Einführung des elektronischen Patientendossiers, da sich wiederholt Fragen und Probleme bei dessen Organisation und Finanzierung stellten.²⁹

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Berichtsjahr an drei Sitzungen vertieft mit der Einführung des elektronischen Patientendossiers befasst. Die Kommission liess sich von der Gesundheitsdirektion zeitnah über neue Entwicklungen informieren und prüfte insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Organisationsstruktur zum Aufbau des elektronischen Patientendossiers und den entstandenen Verzögerungen bei dessen Einführung sowie mit der finanziellen Situation der axsana AG.

- Verzögerungen bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers

Im Februar 2020 hat der zuständige Programmausschuss von Bund und Kantonen offiziell kommuniziert, dass aufgrund von Verzögerungen bei der Zertifizierung das elektronische Patientendossier schweizweit, und damit auch im Kanton Zürich, nicht wie geplant Mitte April 2020 eingeführt werden kann.³⁰ Die Gesundheitsdirektion hat die Geschäftsprüfungskommission Ende 2019 und Anfang 2020 darüber informiert, dass von einer Verschiebung des Starttermins für das elektronische Patientendossiers auszugehen ist. Gemäss EPDG hätte das elektronische Patientendossier bis Mitte April 2020 eingeführt sein müssen.

²⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 26; GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 43; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 62; Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2016 bis März 2017 vom 2. März 2017, KR-Nr. 62/2017, S. 9; Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2015 bis März 2016 vom 3. März 2016, KR-Nr. 55/2016, S. 6.

³⁰ Medienmitteilung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) betreffend Elektronisches Patientendossier: Zertifizierung erfordert mehr Zeit vom 19. Februar 2020.

Als Hauptgrund für die verspätete Einführung wurde seitens der Gesundheitsdirektion und der axvana AG Verzögerungen bei der Zertifizierung geltend gemacht. Letztere dauert für die ganze Schweiz länger, weil die zuständige Schweizerische Akkreditierungsstelle auf weiteren, zusätzlichen Prüfungen bestand. Gemäss der Gesundheitsdirektion, die sich gegenüber der Kommission auf offenbar übereinstimmende Angaben des Bundesamtes für Gesundheit und der Stammgemeinschaften stützte, ging es dabei vor allem um die Netzwerksicherheit der technischen Provider (Post und Swisscom). Hinsichtlich der axvana AG wurde nach Informationen der Gesundheitsdirektion zudem festgestellt, dass die von der axvana AG beauftragte Zertifizierungsfirma (SQS AG) offenbar mit gewissen Aspekten der Zertifizierung überfordert war. Für die Geschäftsprüfungskommission ist diese Situation unerklärlich, war doch von Beginn weg klar, dass an das elektronische Patientendossier hohe technische Anforderungen gestellt sind. Gemäss Gesundheitsdirektion ist dennoch davon auszugehen, dass das elektronische Patientendossier im Kanton Zürich wie in den meisten anderen Kantonen Anfang 2021 eingeführt werden kann.

– Finanzielle Situation der axvana AG

Die finanzielle Situation der axvana AG stellte sich im Verlaufe des vorliegenden Berichtsjahres als prekär heraus. Begründet wird dies seitens der axvana AG und der Gesundheitsdirektion einerseits mit dem Zertifizierungsverfahren, das sich als deutlich aufwendiger gestaltete als ursprünglich angenommen. Andererseits fehlen der axvana AG aufgrund der verzögerten Einführung des elektronischen Patientendossiers die bereits eingeplanten Gebühreneinnahmen für die Nutzung des elektronischen Patientendossiers.

Im Dezember 2020 informierte die Gesundheitsdirektion die Geschäftsprüfungskommission, dass die Cantosana AG entschieden habe, der axvana AG ein rückzahlbares Darlehen über insgesamt 1,7 Mio. Franken zu gewähren. Der für den Kanton Zürich geplante Beitrag würde sich auf Fr. 350 000 belaufen mit einer voraussichtlichen Laufzeit von fünf Jahren. Da die frühere Anschubfinanzierung ebenfalls auf Stufe Regierungsrat beschlossen wurde (RRB Nr. 503/2016), soll auch diese Überbrückungsfinanzierung durch den Regierungsrat bewilligt werden. Nach Angaben der Gesundheitsdirektion soll das Darlehen unter folgenden Bedingungen gewährt werden: Die axvana AG stellt eine detaillierte Planung zur Verfügung, welche die Zertifizierung (mit Datum) und den Start des Regelbetriebs des elektronischen Patientendossiers darstellt; sie stellt einen detaillierten Businessplan zur Verfügung; bis zur Genehmigung des Darlehensvertrags muss eine formalisierte Zusage der Swisscom zur Stundung ihrer Forderungen gegenüber der axvana AG vorliegen.

Gemäss den der Geschäftsprüfungskommission vorliegenden Informationen – und die jüngst von der Gesundheitsdirektion an die axsana AG gerichteten Bedingungen für eine zusätzliche Finanzierung bestätigen dies erneut – besitzt auch die Gesundheitsdirektion schon über längere Zeit nur unzureichende Informationen über die Geschäftsführung der axsana AG sowie deren finanzielle Lage. Dies stellt für die Geschäftsprüfungskommission eine unhaltbare Situation dar, wird doch der Aufbau des elektronischen Patientendossiers grundsätzlich von der öffentlichen Hand (Bund und Kantone) getragen. Der Betrieb soll anschliessend über Gebühren der Leistungsträger finanziert werden. Gleichzeitig ist sich Geschäftsprüfungskommission bewusst, dass die Intransparenz und die unzureichende Steuerungsmöglichkeit durch den Kanton auch wesentlich mit der komplexen Organisationsstruktur des elektronischen Patientendossiers mit zahlreichen Akteuren und verschiedenen Verantwortlichkeiten zusammenhängen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission anerkennt, dass die Gesundheitsdirektion mit schwierigen Umständen konfrontiert ist und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine möglichst rasche Verbesserung der Situation einsetzt. Gleichzeitig bringt die Kommission ihre Besorgnis über die Organisationsstruktur des elektronischen Patientendossiers und die damit zusammenhängende Intransparenz insbesondere betreffend die finanzielle Situation der axsana AG sowie die eng begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Kantons zum Ausdruck. Auch die Begründung, dass die Verzögerungen allein auf den Zertifizierungsprozess zurückzuführen sei, vermag die Kommission nicht zu überzeugen. Dass dieser anspruchsvoll sein wird, war von Beginn weg klar.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen begrüsst die Kommission, dass die Gesundheitsdirektion zusätzliche finanzielle Mittel des Kantons an die axsana AG nur unter klar formulierten Bedingungen zu gewähren bzw. zu beantragen gewillt ist. Die Einhaltung dieser Bedingungen seitens der axsana AG muss durch den Kanton jedoch jederzeit nachvollziehbar überprüft werden können. Die Geschäftsprüfungskommission hielt deshalb gegenüber der Gesundheitsdirektion schon vorher fest, dass vor weiteren Geldflüssen seitens des Kantons an die axsana AG ein griffiges Controllingkonzept eingeführt werden müsste, sodass bei Bedarf jederzeit transparent über die finanzielle Situation (insbesondere über die vorhandene Liquidität) der axsana AG und den Projektstand Auskunft eingeholt werden kann.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass sie von der Gesundheitsdirektion weiterhin umgehend über neue Entwicklungen, insbesondere betreffend die Verhandlungen und eventuell neue vertragliche Vereinbarungen, informiert wird. Die Kommission wird auch den effektiven Start des elektronischen Patientendossiers vor dem Hintergrund der bisherigen Prüfungen im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion begleiten und sich mit weiteren diesbezüglichen Fragen befassen.

4.4 Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage

Im April 2018 verabschiedete der Regierungsrat eine neue Strategie für die Planung, die Steuerung und den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in der kantonalen Verwaltung (RRB Nrn. 383/2018 und 392/2018). Die Vorgängerstrategie war teilweise stark verzögert, grösstenteils aber gar nicht umgesetzt worden, wie die Geschäftsprüfungskommission in einer vertieften Untersuchung zur kantonalen IT feststellte, und die Kommission forderte deshalb die Etablierung einer wirksamen Führung und koordinierten Steuerung der IKT des Kantons.³¹ Seither begleitet die Geschäftsprüfungskommission das Thema mit einer Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung», in der auch die Finanzkommission vertreten ist.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist in ihrem Tätigkeitsbericht 2018–2019 (KR-Nr. 76/2019) ausführlich auf den Inhalt der IKT-Strategie eingegangen.³² Die Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung» hat sich im Berichtsjahr an drei Sitzungen mit der IKT-Strategie befasst und liess sich im Mai 2020 und August 2020 von der Finanzdirektion über deren Stand der Umsetzung informieren. Sie prüfte zudem insbesondere das IKT-Controllingkonzept und befasste sich näher mit der IKT-Strategie an den Schulen der Sekundarstufe II.

³¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung vom 13. Juli 2017, KR-Nr. 203/2017.

³² GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 65–68.

– Stand der Umsetzung der IKT-Strategie

Die kantonale IKT-Strategie sieht eine verstärkte, griffigere direktionsübergreifende Steuerung vor und soll eine stärkere Standardisierung und teilweise Zentralisierung der IKT in der kantonalen Verwaltung bringen. Die Strategie wird mittels 12 Projekten umgesetzt. Die strategische Steuerung der Umsetzung liegt beim Regierungsrat und dem Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)». Das Amt für Informatik (AFI) in der Finanzdirektion hat die operative Führung (RRB Nr. 625/2019).

Die Subkommission liess sich im Berichtsjahr neben einem generellen Überblick von der Finanzdirektion über den aktuellen Stand bei der Überführung der IKT-Grundversorgung aus den Direktionen in das AFI informieren und befasste sich u. a. näher mit den Projekten «Plattformen und Rechenzentren» sowie «Beschaffungstool». Bei Letzteren war im Vorjahr der Projektstart noch nicht erfolgt.³³

An einer Orientierung Ende Mai 2020 erläuterte die Finanzdirektion die verschiedenen Phasen der schrittweisen Zentralisierung der IKT-Grundversorgung. Die Baudirektion und die Staatskanzlei wurden zuerst in die Betriebsverantwortung des AFI übergeführt, gefolgt von der Volkswirtschaftsdirektion, Teilen der Sicherheitsdirektion und der Bildungsdirektion. Die weiteren Direktionen folgen. Für das Projekt «Plattformen und Rechenzentren» ist die Projektfreigabe erfolgt und das Gremium SDI hat den Projektauftrag im März 2020 verabschiedet. Anschliessend evaluierte das AFI die provisorischen Rechenzentren, die Anfang 2021 in Betrieb genommen werden. Die beiden definitiven Rechenzentren sollen im Verlaufe von 2021 betriebsbereit sein. Frühestens 2022 soll mit den Überführungen gestartet werden, die Ende 2024 abgeschlossen sein sollen. Beim Projekt «Beschaffungstool» setzt das AFI neu auf eine zweigleisige Vorgehensweise. Einerseits geht es um die Beschaffungen und die verschiedenen Ausschreibungen. Diese werden jetzt in den einzelnen Projekten gemacht. Andererseits wird ein Beschaffungstool für die ganze Verwaltung beschafft. Weiter liess sich die Subkommission von der Finanzdirektion über aktuelle Entwicklungen und Fragen zur Sourcing- und Cloud-Strategie sowie zur Leistungsverrechnung im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) informieren.

³³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 35.

– IKT-Controllingkonzept

Ein zentrales Umsetzungsprojekt der IKT-Strategie umfasst den Aufbau eines griffigen IKT-Controllings. Die Subkommission hat gegenüber der Finanzdirektion wiederholt wirksame Controllinginstrumente eingefordert und dazu Empfehlungen abgegeben.³⁴

Die Subkommission hat das Controllingkonzept nach seiner Verabschiedung durch das Gremium SDI im März 2020 von der Finanzdirektion zugestellt erhalten und liess sich durch das AFI und die Finanzdirektion Ende Mai 2020 ausführlich darüber informieren. Das Konzept bildet die Grundlage für die Erarbeitung und Einführung des verwaltungsweiten IKT-Controllings. Damit sollen die Einhaltung der strategischen Ziele in der IKT sichergestellt, transparente Informationen für den KEF und den Geschäftsbericht des Regierungsrates bereitgestellt und die Steuerung der IKT durch das Gremium SDI und die operative IKT-Steuerung unterstützt werden. Im Rahmen des Controllings werden Controllingberichte erstellt. Dabei handelt es sich um interne Berichte, die der operativen Führung dienen und in die Prozesse zum KEF und zum Geschäftsbericht eingebunden sind. Für die Umsetzung zuständig ist eine auf Anfang 2020 neu geschaffene Stelle eines IKT-Controllers im AFI. Erste Ergebnisse des neuen Controllingprozesses sind in den KEF 2021–2024 eingeflossen.

– IKT-Strategie an den Schulen der Sekundarstufe II

Im März 2019 beschloss der Regierungsrat eine «Strategie Digitaler Wandel an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II» (RRB Nr. 259/2019). Das Projekt «IKT-Grundversorgung Sek II» wird seither als Projekt der kantonalen IKT-Strategie geführt, während die sonstige Umsetzung der Sek-II-Digitalisierungsstrategie als separates Programm unter der Federführung des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes (MBA) läuft (RRB Nr. 260/2019). Mit Beschluss Nr. 1178/2019 hat der Regierungsrat mit der Festlegung der gebundenen Ausgaben und des Stellenplans die Mittel gesprochen, um die Grundlagen zur Umsetzung der Strategien voranzutreiben, die im Rahmen verschiedener Projekte erfolgt.

Die Subkommission liess sich im Berichtsjahr über die Umsetzung der Strategien informieren. An einer gemeinsamen Sitzung im Mai 2020 gewährten das AFI und das MBA der Subkommission eine Übersicht zu den geplanten Umsetzungsaktivitäten und erläuterten die erwarteten Synergiegewinne durch die Zentralisierung der IKT. Sie zeigten die geplanten Verbesserungen in der Investitionsrechnung sowie

³⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 36–40.

die geschätzten jährlichen Mehrkosten aufgrund der Sek-II-Digitalisierungsstrategie auf. Zudem nutzte die Subkommission die Gelegenheit, sich ein Bild über die unmittelbaren Auswirkungen der Coronapandemie auf die Sekundarstufe II zu machen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass im Berichtsjahr weitere Fortschritte bei der Umsetzung der IKT-Strategie erzielt wurden. Die in den Vorjahren aufgebauten Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten erscheinen sich als zweckmässig zu erweisen und das in der Umsetzung federführende AFI hat sich in der kantonalen Verwaltung etabliert.

Das im Berichtsjahr eingeführte Controllingkonzept hat die Subkommission überzeugt. Die Prozesse und Instrumente sind klar definiert und das Projektmanagement scheint gut zu funktionieren. Die Geschäftsprüfungskommission wird mit ihrer Subkommission weiterverfolgen, wie das Controllingkonzept umgesetzt wird und wie es sich in der Praxis bewährt und weiterentwickelt wird. Die Subkommission wird sich weiterhin in regelmässigen Abständen von der Finanzdirektion über den Stand der Strategieumsetzung informieren lassen und behält sich vor, zu einem geeigneten Zeitpunkt die konkrete Umsetzung anhand einer ausgewählten Direktion genauer zu beleuchten.

Beim digitalen Wandel besteht auf der Sekundarstufe II nach wie vor ein grosser Nachholbedarf, sowohl in technischer als auch pädagogischer Hinsicht. Die Geschäftsprüfungskommission nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass dies auch der Regierungsrat und die Bildungsdirektion erkannt haben und die Digitalisierung vorantreiben. Die Coronapandemie hat den Handlungsbedarf noch verstärkt zum Vorschein gebracht und gleichzeitig der Bildungsdirektion ermöglicht, laufende Projekte zu beschleunigen. Die Ausgangslage an den 39 kantonalen Schulen der Sekundarstufe II mit über 60 000 Nutzerinnen und Nutzern präsentiert sich allerdings sehr unterschiedlich. Die Durchsetzung einer einheitlichen Strategie stellt für den Kanton deshalb eine grosse Herausforderung dar.

4.5 Strategie Digitale Verwaltung

Ausgangslage

Gleichzeitig mit der kantonalen IKT-Strategie beschloss der Regierungsrat im April 2018 die «Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023» (RRB Nr. 390/2018). Die Geschäftsprüfungskommission begleitet im

Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit die Umsetzung der Strategie im Rahmen ihrer Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung», in der auch die Finanzkommission vertreten ist.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist in ihrem Tätigkeitsbericht 2018–2019 (KR-Nr. 76/2019) ausführlich auf den Inhalt der «Strategie Digitale Verwaltung» eingegangen.³⁵ Auf strategischer Ebene kommt die Steuerungsfunktion dem Regierungsrat und dem Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)» zu, auf operativer Ebene der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government der Staatskanzlei.

Die Kommission lässt sich über die Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung» regelmässig durch eine Vertretung des Gremiums SDI über die Umsetzung der Strategie informieren, zuletzt Ende August 2020. Das Gremium SDI steht unter der Leitung der Staatsschreiberin und wird gebildet durch den Vorsteher der Finanzdirektion, die Vorsteherinnen der Bildungsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern, die Generalsekretäre der Sicherheits-, der Volkswirtschafts- und der Baudirektion sowie den Leiter Finanzen und Dienstleistungen der Gesundheitsdirektion. Das Amt für Informatik und die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government sind in einer beratenden Rolle ebenfalls vertreten.

Im Berichtsjahr liess sich die Subkommission durch das Gremium SDI insbesondere über die Ergebnisse der Zwischenevaluation des Impulsprogramms sowie über die Rolle der neuen Geschäftsarchitektur für die directionsübergreifende Koordination von Digitalisierungsvorhaben orientieren.

– Ergebnisse der Zwischenevaluation zum Impulsprogramm

Die Umsetzung der «Strategie Digitale Verwaltung» erfolgt mit einem Impulsprogramm, das der Regierungsrat zusammen mit der Strategie verabschiedet hat und in dem die wichtigsten, grösstenteils directionsübergreifenden Projekte und Vorhaben der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung koordiniert werden (RRB Nr. 390/2018). In der Strategie ist vorgesehen, dass das Impulsprogramm jährlich überprüft wird. Die erste Zwischenevaluation erfolgte Ende 2019, also gut anderthalb Jahre nach dem Start des Programms. Mit der internen Zwischenevaluation sollte die Zielerreichung des Gesamtprogramms über-

³⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 74–78.

prüft und darauf beruhend das Impulsprogramm gezielt ergänzt oder entlastet werden.³⁶ Der Regierungsrat hat die Berichterstattung zur Zwischenevaluation am 1. April 2020 zur Kenntnis genommen und gleichzeitig das Impulsprogramm Digitale Verwaltung 2020 genehmigt (RRB Nr. 326/2020).

Eine Vertretung des Gremiums SDI, bestehend aus der Staatschreiberin, dem Finanzdirektor, dem Leiter der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government der Staatskanzlei sowie dem Programmleiter IKT im Amt für Informatik, präsentierte der Subkommission die wichtigsten Ergebnisse der Zwischenevaluation an einer gemeinsamen Sitzung Ende August 2020. Insgesamt kommt die interne Zwischenevaluation zu einem positiven Befund. Das Programm sei in Bezug auf Gesamtbeurteilung, Termine, Kosten, Personalaufwand und Ergebnisse auf Kurs. Einzig bezüglich der Programmziele, die über Projekte erreicht werden, wurde Anpassungsbedarf identifiziert. Von den insgesamt 28 Projekten konnten gemäss RRB Nr. 326/2020 drei Projekte bis Ende 2019 abgeschlossen werden. Acht Projekte laufen vollumfänglich nach Plan. Fünf Projekte weisen zeitliche Verzögerungen auf, weitere fünf Projekte wurden noch nicht gestartet. Zwei Projekte werden nicht wie geplant durchgeführt. Zweimal zwei Projekte wurden zusammengelegt. Bei drei Projekten wurde bei mehr als einer Beurteilung das Projekt als gefährdet angegeben. Bei den Projekten mit Verzögerungen und unklarem Erfolg mussten gemäss dem Gremium SDI Massnahmen zum Projektstart ergriffen sowie eine Klärung der Situation und zur allfälligen Unterstützung der Projekte durch das Impulsprogramm vorgenommen werden. Für die Weiterentwicklung des Programms wurden der Subkommission verschiedene vom Gremium SDI geprüfte Varianten präsentiert. Gemäss dem Gremium SDI soll mit einer mittleren Variante weitergefahren werden, indem mit dem bestehenden Programm im Rahmen der verfügbaren Ressourcen weitergearbeitet wird, aber qualitative Anpassungen vorgenommen werden.

– Geschäftsarchitektur E-Government

Mit der Festlegung der IKT-Strategie (RRB Nr. 383/2018) und der «Strategie Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 390/2018) hat sich der Regierungsrat für eine zweiteilige Vorgehensweise bei der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung entschieden. Einerseits geht es um die Zentralisierung und Standardisierung der kantonalen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), für welche die Finanzdirektion zuständig ist. Andererseits handelt es sich um die direktions-

³⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 42.

übergreifende Lenkung der Digitalisierung in der Verwaltung unter der Federführung der Staatskanzlei, die eine koordinierte Entwicklung aller Fachbereiche gewährleisten soll. Beide Umsetzungsprogramme unterstehen der strategischen Gesamtsteuerung des Regierungsrates und des Gremiums SDI.

Anlässlich der Orientierung von Ende August 2020 liess sich die Subkommission von der Vertretung des Gremiums SDI näher über die neue Geschäftsarchitektur E-Government informieren. Diese hat zum Ziel, das digitale Angebot aller Ämter und Direktionen zu harmonisieren und einen Brückenschlag zwischen Steuerungs-, Führungs- und operativer Ebene zu machen. Dieses Projekt der Digitalisierungsstrategie dient auch als Vorläufer für das geplante IPZ5 «Architekturmanagement ZH», die sämtliche Fachbereiche der kantonalen Verwaltung erfassen soll.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass bei der Umsetzung deutliche Verbesserungen bezüglich Organisation und Projektfortschritt erzielt wurden. Nach anfänglichen Verzögerungen sind gemäss den Informationen des Gremiums SDI die meisten Projekte gestartet worden und gemäss der ersten Zwischenevaluation auf Kurs. Offenbar war geplant, auf Ende 2020 eine externe Überprüfung der Strategie durchzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich im Rahmen ihrer Subkommission im neuen Amtsjahr näher über die Ergebnisse dieser externen Evaluation orientieren lassen und die Strategieumsetzung durch regelmässige Orientierungen seitens der beteiligten Stellen weiterverfolgen.

4.6 Fachapplikation Justizvollzug

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit den juristischen Fachapplikationen der Direktion der Justiz und des Innern, namentlich mit RIS1, RIS2 und der Fachapplikation Justizvollzug (FaJuV).³⁷ RIS2 ist die Nachfolgeapplikation des sich in der Justizdirektion in Betrieb befindenden Rechtsinformationssystems und war

³⁷ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 31–33; GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 56–60; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

wiederholt ein Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates.³⁸ Die Applikation kommt in der Strafverfolgung und der Jugendstrafrechtspflege zum Einsatz. Aufgrund der Ergebnisse der umfassenden RIS 2-Überprüfung hat der Regierungsrat auf die Einführung von RIS2 in den übrigen Bereichen der Justizdirektion verzichtet. RIS1, das im Justizvollzug, im Gemeindeamt und im Generalsekretariat der Justizdirektion eingesetzt wird, soll so rasch wie möglich durch die Beschaffung einer Standardapplikation (FaJuV) abgelöst werden (Beschluss Nr. 1116/2016).

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich 2018 umfassend über die Projektorganisation und die Beschaffung von FaJuV orientieren. Diese wurde 2018 in einem offenen Ausschreibungsverfahren nach GATT/WTO durchgeführt, wobei zwei Angebote eingingen. Den Zuschlag erhielt im September 2018 die Abraxas AG mit der von ihr als Standardprodukt offerierten Applikation «Juris».³⁹ In der Folge gab es aufgrund eines Beschwerdeverfahrens gegen den Zuschlagsentscheid Verzögerungen bei der Einführung der Applikation, über die sich die Geschäftsprüfungskommission im vierten Quartal 2019 von der Justizdirektion informieren liess. Die Justizdirektion ging damals von einer Projektverzögerung von mindestens einem Jahr aus, sodass mit der Einführung der Applikation anstatt im Jahr 2021 erst im Jahr 2022 zu rechnen sei. Einen aktualisierten Projektplan konnte die Direktion hingegen noch nicht vorlegen, da die Planungsarbeiten bei der Abraxas AG erst wieder aufgenommen worden seien. Der offizielle Start des Projekts wurde für Anfang 2020 geplant.⁴⁰

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich in der Folge im Oktober und November 2020 vertieft mit FaJuV und hörte die Direktion der Justiz und des Innern Mitte November 2020 zu den jüngsten Entwicklungen und dem Stand der Projektumsetzung an. Nachdem das Verwaltungsgericht die Beschwerde gegen die Auftragsvergabe geprüft und mit Urteil vom 19. Juni 2019 abgewiesen hatte (Urteil VB.2018.00662), ist die Projektvergabe an Abraxas seit September 2019 rechtskräftig. Seitens des Auftragnehmers kam es jedoch zu weiteren Verzögerungen und auch zu personellen Veränderungen. Offenbar gerieten

³⁸ Siehe u. a. Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates, S. 38 und 39; vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29; Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2014, S. 47, 57 und 58; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

³⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 32.

⁴⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 58 und 59.

sowohl der Support als auch die Weiterentwicklung der offerierten Applikation «Juris» gemäss Angaben der Justizdirektion ins Stocken. Laut der Justizdirektion hat Abraxas im Frühjahr 2020 beschlossen, ihre bisherigen Produkte Juris 4 und 5 nicht mehr weiterzuentwickeln, sondern ein komplett neues Produkt «JURIS X» zu entwickeln. Mit dieser Entwicklung sei im Oktober 2020 begonnen worden. Vor diesem Hintergrund nahm die Geschäftsprüfungskommission weitere Abklärungen vor. Der Kommission stellte sich die Frage, ob aufgrund dieser Entwicklungen das Projekt nicht komplett neu ausgeschrieben werden müsste, da es sich nicht mehr um die Beschaffung einer Standardapplikation handelt, sondern um die Entwicklung einer neuen Applikation. Im Weiteren nahm die Kommission das Urteil des Verwaltungsgerichts zur Kenntnis. Auch im Zusammenhang mit diesem Urteil stellten sich für die Kommission neue Fragen.

Die Direktion der Justiz und des Innern informierte die Geschäftsprüfungskommission anlässlich der Orientierung vom November 2020 zudem, dass – als bei Abraxas strategische Entscheide anstanden – auf Ersuchen der Justizdirektion Anfang 2020 ein Treffen auf Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratsebene von Abraxas mit der Justizdirektorin, dem Finanzdirektor sowie der Generalsekretärin und des Generalsekretärs der beiden Direktionen stattfand. An dem Treffen nahm offenbar ebenfalls der Präsident des Verwaltungsgerichts teil. Letzterer war an dieser Aussprache gemäss Justizdirektion deshalb beteiligt, weil seitens des Verwaltungsgerichts eine grosse Unzufriedenheit betreffend Performance und Support von Abraxas für die Applikation beim Gericht eingesetzte Juris 4 bestanden habe.

Wie die Justizdirektion gegenüber der Geschäftsprüfungskommission ausführte, gab die Direktion als Teil des nach HERMES vorgesehenen Qualitäts- und Risikomanagements eine Risikoanalyse bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag, dies aufgrund der Grösse und Wichtigkeit des Projekts. Die Risikoanalyse wies auf erhebliche Risiken des Projekts hin. So handle es sich beim Projekt, anders als ursprünglich geplant, neu um ein Entwicklungsprojekt und nicht mehr um die Einführung einer bereits vorhandenen Standardapplikation. Daher müsse FaJuV als «Pionierprojekt» und nicht mehr als «Standard-Einführungsprojekt» kategorisiert werden. Daraus ergäben sich auch Risiken bezüglich Leistungserbringung und Akzeptanz der Applikation durch die Endnutzer. Als Folge dieser Projektrisiken hat die Direktion der Justiz und des Innern im August 2020 beschlossen, mit Abraxas vorerst nur einen Vertrag über eine Konzeptphase abzuschliessen. Ein allfälliger Projektwerkvertrag soll – abhängig von Projektfortschritt und Resultat der Konzeptphase sowie einer Beurteilung der

Leistungsfähigkeit des Lieferanten – erst im Frühjahr 2021 unterzeichnet werden. Die Direktion würde parallel dazu auch alternative Szenarien prüfen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Beschaffung von RIS2 und den grossen Unsicherheiten und Risiken bezüglich des laufenden Projekts beantragte eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder dem Kantonsrat einen Marschhalt mittels Streichung der für das Projekt in der Investitionsrechnung für das Jahr 2021 eingestellten Mittel. Der Kantonsrat stimmte an seiner Sitzung vom 8. Dezember 2020 diesem Antrag mit grosser Mehrheit zu.⁴¹

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Mit dem Start des Entwicklungsprojekts JURIS X anstelle der Einführung einer Standardapplikation Juris, wie sie von der Justizdirektion im Beschaffungsverfahren eigentlich eingekauft worden war, hat sich aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission die Ausgangslage grundlegend verändert. Die von der Justizdirektion in Auftrag gegebene, extern erstellte Risikoanalyse weist zudem auf erhebliche Risiken des Projekts FAJuV hin, welche die Kommission mit grosser Besorgnis zur Kenntnis genommen hat. Weiter stellen sich der Kommission aufgrund der jüngsten Entwicklungen und der von der Justizdirektion erhaltenen Unterlagen und Auskünfte verschiedene Fragen, die vertiefter abgeklärt werden müssen. Die Kommission befürchtet, dass mit der Unterzeichnung des Werkvertrags Verpflichtungen eingegangen würden, obwohl das Projekt offenbar mit grossen Unsicherheiten und Risiken verbunden ist.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission prüft die nächsten Schritte. Sie wird bei der Direktion des Innern und der Justiz sowie weiteren Stellen zusätzliche Informationen einholen und detaillierte Unterlagen einfordern. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet von der zuständigen Direktion eine lückenlose Information und Klärung der offenen Fragen, bevor weitere Schritte eingeleitet werden. Zudem erwartet sie, dass der Werkvertrag nicht unterzeichnet wird, bevor die offenen Fragestellungen geklärt sind.

⁴¹ Protokoll des Kantonsrates zur 89. Sitzung vom 8. Dezember 2020, Festsetzung Budget für das Rechnungsjahr 2021 und Kenntnisnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 2021–2024, S. 57–69.

4.7 Innovationspark Zürich

Ausgangslage

Auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf soll mit dem Innovationspark Zürich eine neue Plattform für Forschung, Entwicklung und Innovation geschaffen werden. Der Kanton ist Mitinitiant dieses Projekts. Der Regierungsrat unterstützt dessen Aufbau und erklärte den Innovationspark zu einem Legislaturziel 2015–2019. Im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 ist die Unterstützung des Innovationsparks eine Massnahme des Regierungsrates unter der Federführung der Volkswirtschaftsdirektion, um zeitgemässe Rahmenbedingungen für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft im Kontext der Digitalisierung bereitzustellen.⁴² Als Trägerschaft fungiert die Stiftung Innovationspark Zürich, die vom Kanton zusammen mit der ETH Zürich und der Zürcher Kantonalbank gegründet wurde und in der heute auch die Universität Zürich, die Empa, die Städte Dübendorf und Zürich sowie private Unternehmen vertreten sind.

Die Geschäftsprüfungskommission hat in der Legislatur 2015–2019 beschlossen, den Aufbau des Innovationsparks prüferisch zu begleiten, nachdem u. a. der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Bewilligung eines Verpflichtungskredits für den Innovationspark (Vorlage 5502) und der Abschluss des Arealentwicklungsvertrags eine erste Konkretisierung des Projekts erkennen liessen.⁴³ Die Vorberatung des Verpflichtungskredits des Kantons für den Innovationspark (Vorlage 5502) obliegt der Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Nachdem das Verwaltungsgericht den von der Baudirektion mit Verfügung vom 9. August 2017 festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan als unrechtmässig aufgehoben hat (Urteil VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020), wurde die weitere Beratung des Verpflichtungskredits im Kantonsrat sistiert.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich vorrangig zum Ziel gesetzt, die Steuerung bzw. das Controlling der für den Innovationspark zuständigen Stiftung durch den Kanton zu überprüfen. Zudem hat die Kommission im Berichtsjahr das Projekt betreffende und an den Kantonsrat gerichtete Aufsichtseingaben behandelt.

⁴² Regierungsrat, Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 vom 3. Juli 2019, S. 20.

⁴³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 33.

Mit der Gründung der Stiftung Innovationspark Zürich wurde die Volkswirtschaftsdirektion vom Regierungsrat beauftragt, ein Konzept über die Aufsicht und Steuerung (Controlling) der kantonalen Interessen am Innovationspark vorzulegen (Beschluss Nr. 863/2015, S. 4). Nachdem die Geschäftsprüfungskommission bereits im vorangegangenen Berichtsjahr bei der Volkswirtschaftsdirektion ein solches Controllingkonzept nachgefragt hatte und sich durch die Direktion im Beisein der Finanzkontrolle über den Stand von dessen Entwicklung orientieren liess, genehmigte der Regierungsrat das Controllingkonzept und die Leistungsvereinbarung für den Innovationspark am 12. Februar 2020 (RRB Nr. 150/2020). Zuvor kam die Finanzkontrolle in einer Aufsichtsprüfung zum Aufbau und der Konzeption des Innovationsparks bei der Volkswirtschaftsdirektion zum Schluss, dass die geprüften finanzrelevanten Sachverhalte des Vorhabens in den wesentlichen Belangen den Anforderungen an Ordnungs- und Rechtmässigkeit genügen. Sie wies in ihrem Prüfbericht vom 12. November 2019 jedoch darauf hin, dass das äusserst komplexe und langfristig angelegte Projekt mit erheblichen Unsicherheiten und Risiken behaftet sei.

Die Geschäftsprüfungskommission erteilte nach dem Vorliegen des Controllingkonzepts der Finanzkontrolle Ende Mai 2020 einen besonderen Prüfungsauftrag gestützt auf § 16 FKG. Und zwar wurde die Finanzkontrolle beauftragt, abzuklären, ob die Führung, Steuerung und Aufsicht beim Projekt Innovationspark so eingerichtet ist, dass die kantonalen Interessen, insbesondere hinsichtlich der Wirkungsziele bestmöglich unterstützt werden. Zudem stellte sich die Frage, ob das im Rahmen des Controllingkonzepts vorgesehene Berichtswesen eine umfassende und zeitgerechte Information des Regierungsrates und des Kantonsrates über den Stand der Entwicklung, die Risiken und die Massnahmen bei Planabweichungen sicherstellt.

In ihrem Prüfungsbericht vom 29. Juni 2020 kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass Leistungsauftrag und Controllingkonzept in der geprüften Form die Konzeption und Verpflichtung zur Führung, Steuerung und Aufsicht insgesamt darzulegen vermögen. Bezüglich der Definition und Zuweisung von Verantwortlichkeiten für einzelne Aufgaben seien die vorliegenden Dokumente dagegen wenig präzise und teilweise widersprüchlich ausgestaltet. Die Aufsicht über die zweckmässige Verwendung der kantonalen Leistungen wird gemäss der Beurteilung der Finanzkontrolle mit einer detaillierten Kreditkontrolle sachgerecht unterstützt. Die Finanzkontrolle weist jedoch auch darauf hin, dass beruhend auf der Konzeption des Aufbaus des Innovationsparks eine direkte Steuerung des Projekts durch den Kanton nicht vorgesehen und auch nicht möglich ist. Auch wenn im Controllingkonzept dargelegt werde, dass der Kanton auch ohne eigentliche Führungsinstrumente wie Weisungen über die Definition von Auflagen und Anforderungen bei

der Ausrichtung von Beiträgen oder Darlehen Einfluss geltend machen könne, würden diese Instrumente nach Ansicht der Finanzkontrolle kaum eine zeit- und sachgerecht steuernde Wirkung entfalten. Eine Durchsetzung der kantonalen Wirkungsziele gegen den Willen der Stiftung sei damit kaum möglich. Zudem nimmt das im Controllingkonzept vorgesehene Berichtswesen gemäss der Feststellung der Finanzkontrolle unzureichenden Bezug zum Stakeholdermanagement.

Die Geschäftsprüfungskommission informierte die Volkswirtschafts-
direktion über die Feststellungen der Finanzkontrolle und forderte sie zu einer Stellungnahme auf. Gegenüber der Kommission hielt die Direktion fest, dass der Kanton gestützt auf die Leistungsvereinbarung die Präsidentin oder den Präsidenten der Stiftung wähle, was ein starker Hebel des Kantons sei. Sodann könne über Darlehensverträge Einfluss genommen werden. Zudem sei die Stiftung an die baurechtlichen Vorgaben und die Zweckbindung der Baurechte gebunden. Auch habe die Stiftung gemäss ihrer Statuten den Organen der Finanzaufsicht des Kantons umfassende Einsichts- und Informationsrechte im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung zu gewähren. Weiter kündigte die Volkswirtschaftsdirektion an, dass das Controllingkonzept und die Leistungsvereinbarung nach Abschluss der Beratungen im Kantonsrat zum Verpflichtungskredit überprüft würden.

Am 16. September 2020 informierte der Regierungsrat, dass er das vorne erwähnte Urteil des Verwaltungsgerichts zum Gestaltungsplan an das Bundesgericht weiterzieht. Parallel dazu will er das ganze Flugplatzareal in Dübendorf einer Gesamtschau unterziehen. Es wurde eine Taskforce eingesetzt, die bis im Frühjahr 2021 einen Synthesebericht erarbeiten soll. Auf dieser Basis soll nach dem Regierungsrat eine Revision der kommunalen Bau- und Zonenordnungen der Standortgemeinden angegangen und damit die rechtlichen Grundlagen für die Weiterentwicklung des Areals geschaffen werden, auch für den Fall, dass das Bundesgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts stützt (RRB Nr. 900/2020).

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass der Regierungsrat für den weiteren Aufbau des Innovationsparks Zürich eine breite Auslegung erstellt und nach Klärung der Rechtslage und des weiteren Vorgehens das Controlling des Projekts und die Leistungsvereinbarung mit der Stiftung Innovationspark Zürich überprüft. Der besondere Prüfungsauftrag der Geschäftsprüfungskommission an die Finanzkontrolle betreffend Controllingkonzept und Leistungsauftrag für den Innovationspark hat erhebliche Probleme bei den Steuerungsmöglichkeiten des Projekts durch den Kanton sowie beim Projektcontrolling offenge-

legt. Die Kommission geht davon aus, dass die festgestellten Mängel durch die Volkswirtschaftsdirektion angemessen analysiert und behoben werden.

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich nach dem Vorliegen des Syntheseberichts und der Wiederaufnahme der Beratungen im Kantonsrat zum Verpflichtungskredit des Kantons wieder mit dem Projekt befassen und sich insbesondere über die erfolgten Anpassungen hinsichtlich der Projektsteuerung und des Controllings informieren lassen.

4.8 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage

Angestossen insbesondere durch ein Postulat (KR-Nr. 24/2015), das auf eine vertiefte Untersuchung der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung⁴⁴ zurückging, legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. März 2018 eine direktionsübergreifende Beschaffungspolitik fest und setzte diese auf den 1. April 2018 in Kraft (RRB Nr. 202/2018). In der Folge beschloss die Finanzkommission, das Thema weiterzuverfolgen und zu diesem Zweck die Baudirektion – im Beisein einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission – zur jährlichen Berichterstattung einzuladen.⁴⁵

Abklärungen

Die Baudirektion informierte unter Beizug der Finanzdirektion an der Sitzung vom 22. Oktober 2020 der Finanzkommission über die Beschaffungspolitik des Regierungsrates, insbesondere über die kantonale Vergabestatistik und die Compliance.

Für die statistische Auswertung von Zuschlägen wird seit dem 1. Januar 2019 unter der Leitung der Baudirektion eine Vergabestatistik geführt (RRB Nr. 1002/2018). Erfasst wird damit die Vergabe von grösseren Aufträgen ab Fr. 50 000. Nach Ansicht der Baudirektion funktionieren diese gut und liefern einen transparenten Überblick. In Bezug auf die Compliance seien Beachtung und Einhaltung der Regeln

⁴⁴ Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014, KR-Nr. 346/2014.

⁴⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45 und 46; GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 52; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 55–59.

mittels Verhaltenskodex im Beschaffungswesen für alle Beteiligten zentral, um Vorteilsannahmen und Korruption entgegenzuwirken. In der kantonalen Verwaltung gelte bei Geschenkannahmen eine Nulltoleranz.

Die Delegation der Geschäftsprüfungskommission hat anlässlich der Orientierung durch die Baudirektion und die Finanzdirektion in der Finanzkommission den Eindruck erhalten, dass die direktionsübergreifende Beschaffungspolitik gut aufgestellt und seit dem Beginn der vertieften Abklärungen 2013 viel erreicht worden ist.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich weiterhin mit einer Delegation an der jährlichen Berichterstattung der Baudirektion in der Finanzkommission über aktuelle Fragen des kantonalen Beschaffungswesens informieren. Zudem lässt sie sich im Rahmen der Semesterberichterstattung der Finanzkontrolle regelmässig über deren Prüfungen in diesem Bereich orientieren.

4.9 Einfache Gesellschaften

Ausgangslage

In den letzten Jahren war zu beobachten, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens, aber auch einzelne Verwaltungseinheiten, zunehmend Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft eingehen. Eine einfache Gesellschaft ist die Verbindung von zwei oder mehreren Institutionen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Ein Beispiel hierfür ist der Loop Zürich zum Aufbau eines medizinisch-wissenschaftlichen Forschungszentrums von ETH Zürich, Universität Zürich und universitären Spitälern. Eine solche Zusammenarbeit ist im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend nicht geregelt. Dies stellte auch die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Rechnung 2018 des Kantons fest und weist darauf hin, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken enthalten können und andererseits diese rechtlichen unregelmässigen vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.⁴⁶ Insbesondere könnte so die parlamentarische Kontrolle ausgehebelt werden.

⁴⁶ Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich vom 7. Mai 2019, S. 24 und 25.

In der Folge nahm sich die Geschäftsprüfungskommission in Absprache mit der Finanzkommission und der Aufsichtscommission Bildung und Gesundheit diesem Thema an.⁴⁷ Auch die Staatskanzlei erkannte Handlungsbedarf und gab ein Gutachten zur rechtlichen Auslegeordnung über die einfachen Gesellschaften in Auftrag. Insbesondere sollen damit Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton und zu den Kriterien, nach denen die Risiken zu beurteilen sind, geklärt werden.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wartet weiterhin auf das von der Staatskanzlei bereits Ende 2019 in Auftrag gegebene Gutachten zu den einfachen Gesellschaften und wird sich, sobald es vorliegt, mit einer Delegation in der Finanzkommission darüber informieren lassen.

4.10 Verselbstständigung des Lehrmittelverlags

Ausgangslage

Der Kantonsrat hat 2016 die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich (LMVZ) beschlossen.⁴⁸ Die öffentlich-rechtliche Anstalt sollte per 1. Januar 2019 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (LMVZ AG) übergeführt werden. Nachdem dies auch per 1. Januar 2020 nicht realisiert werden konnte (RRB Nr. 1108/2019), beschloss die Geschäftsprüfungskommission, sich näher mit der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags zu befassen.⁴⁹

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission traf Abklärungen insbesondere zum Vorgehen der Bildungsdirektion bei der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags, zu dessen Geschäftsführung und Liquidität sowie zu möglichen Interessenkonflikten und liess sich hierüber von der Bildungsdirektion informieren. Die Bildungsdirektion legte gegenüber der Kommission dar, welche Voraussetzungen für die Verselbstständigung erfüllt sein müssen, wie sie die Zielsetzung der Verselbstständigung im heutigen Umfeld beurteilt und wie die Direktion die Situation in Bezug auf die Lehrmittelpolitik generell einschätzt.

⁴⁷ Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 vom 18. Juni 2020, S. 34 und 35; Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 vom 20. Juni 2019, S. 49–51.

⁴⁸ Gesetz über den Lehrmittelverlag vom 11. April 2016 (LMVG, LS 410.9).

⁴⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 46.

- Voraussetzungen für die Verselbstständigung

Die Voraussetzungen für die Verselbstständigung des LMVZ werden im Auftrag der Bildungsdirektion einer externen Prüfung unterzogen. Das beauftragte Beratungsunternehmen analysiert insbesondere die Entwicklung des Lehrmittelmarktes sowie die politischen Rahmenbedingungen. Die Bildungsdirektion geht davon aus, dass die Verselbstständigung in drei bis vier Jahren möglich sein wird. Bis dahin wird der LMVZ weiterhin im KEF enthalten sein.

- Zielsetzung der Verselbstständigung

Seit der Regierungsrat die Zielsetzung der Verselbstständigung des LMVZ im Jahr 2013 festgelegt hat (RRB Nr. 794/2013), sind mehrere Jahre vergangen. Die Bildungsdirektion will trotz eines in der Zwischenzeit veränderten Lehrmittelumfelds (technologischer Wandel, Konsolidierungen im Verlagswesen, Lehrplan 21) an der Zielsetzung der Verselbstständigung festhalten.

- Kantonale Lehrmittelpolitik

Der Kanton beschafft die obligatorischen Lehrmittel beim LMVZ sowie andere Lehrmittel, soweit auf dem Markt kein genügendes Angebot besteht. Der Kanton ist Eigner und zugleich Hauptkunde des LMVZ. Die Bestellungen löst der Bildungsrat aus, der durch seine Lehrmittelkommission, in welcher der Direktor des LMVZ Einsitz hat, beraten wird. Die Vergaben der kantonalen Aufträge erfolgen nicht unabhängig voneinander und die Vernetzung von Schulumfeld, Hochschulen, Behörden, Verbänden und LMVZ in der kantonalen Lehrmittelpolitik ist gemäss Bildungsdirektion letztlich ein gewolltes Konstrukt, um gute Lehrmittel an der Volksschule bereitzustellen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst es grundsätzlich, dass die Rahmenbedingungen für die Verselbstständigung des LMVZ im Auftrag der Bildungsdirektion einer externen Prüfung unterzogen werden und dass die Bildungsdirektion an der Zielsetzung der Verselbstständigung festhält. Sie fragt sich jedoch, ob eine externe Überprüfung nicht zu einem früheren Zeitpunkt hätte durchgeführt werden müssen. Die Geschäftsprüfungskommission ist sich einig, dass es ein klares Konzept braucht, um eine funktionierende Überführung in die LMVZ AG zu gewähren. Nach heutigem Stand ist es für die Geschäftsprüfungskommission unklar, inwieweit der LMVZ selbstständig bestehen könnte. Weiter bemängelt die Kommission, dass die Verselbstständigung nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt wurde. Der Kantonsrat war darauf-

hin gezwungen, einen Nachtragskredit für den LMVZ zu genehmigen, nachdem der Lehrmittelverlag schon nicht mehr als Leistungsgruppe im KEF aufgeführt war. Zudem steht die Kommission den Verflechtungen von Eigner und Auftraggeber in Bezug auf den LMVZ aus Gründen einer funktionierenden Governance kritisch gegenüber. Ein solches Konstrukt gewährleistet nach Auffassung der Kommission nicht automatisch qualitativ hochstehende Lehrmittel.

Weiteres Vorgehen

Nach Vorliegen der Ergebnisse aus der externen Prüfung im ersten Quartal 2021 wird sich die Geschäftsprüfungskommission wieder mit der Verselbstständigung des LMVZ befassen.

4.11 Justizvollzug

Ausgangslage und Abklärungen

Dem Justizvollzug kommt angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte ein hoher aufsichtsrechtlicher Stellenwert zu. Aufgrund von Vorkommnissen im Umgang mit besonders gefährlichen und renitenten Insassen hat die Geschäftsprüfungskommission beschlossen, sich erneut mit dem Justizvollzug zu befassen.⁵⁰ Dabei wird sich die Kommission auch mit den besonderen Anforderungen an die Mitarbeitenden des Justizvollzugs sowie mit Massnahmen zu deren Schutz beschäftigen. Zudem prüft die Kommission Fragen zur Reorganisation des für Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständigen Amtes sowie zu aktuellen Bauprojekten im Bereich des Justizvollzugs. Die Geschäftsprüfungskommission hat von der Direktion der Justiz und des Innern entsprechende Auskünfte verlangt.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird ihre Abklärungen mit einem Augenschein in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies verbinden. Ein solcher Augenschein musste im Berichtsjahr aufgrund der besonderen Umstände durch die Coronapandemie auf das nächste Jahre verschoben werden.

⁵⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47.

4.12 Nachrichtendienst

Ausgangslage

Am 1. September 2017 trat das neue Bundesgesetz über den Nachrichtendienst⁵¹ in Kraft. Dieses sieht vor, dass die parlamentarische Oberaufsicht nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf kantonaler Ebene ausgeübt wird. Die Geschäftsprüfungskommission ist diesem gesetzlichen Auftrag zur Aufsicht über die kantonale Dienstaufsicht (Regierungsrat bzw. Sicherheitsdirektion) und das kantonale Vollzugsorgan (Kantonspolizei) im Berichtsjahr nun zum zweiten Mal nachgekommen.

Abklärungen

Im Sommer 2020 liess sich die Gesamtkommission im Rahmen der jährlichen Prüfungstätigkeit von der kantonalen Dienstaufsicht und des Vertreters des Vollzugsorgans über den letzten Bericht der Dienstaufsicht über ihre Kontrolle beim Vollzugsorgan informieren.

Zuvor hatte im Januar 2020 die Subkommission Nachrichtendienst der Geschäftsprüfungskommission einen Besuch beim kantonalen Vollzugsorgan durchgeführt. Die Subkommission wurde eingesetzt, um zusätzliche Einsicht in die Arbeit des kantonalen Vollzugsorgans zu erhalten und entsprechend vertrauliche Informationen einzuholen. In Anwesenheit des Kommandanten der Kantonspolizei, Vertretern der entsprechenden Spezialabteilung der Kantonspolizei sowie eines Vertreters des Nachrichtendienstes des Bundes liess sich die Subkommission über die Aufgaben und die Arbeit des Dienstes Nachrichtenbeschaffung der Kantonspolizei orientieren und nahm Einblick in vertrauliche Unterlagen.

Die Geheimhaltungspflichten in diesem für den Staat sensiblen Bereich machen eine wirksame Aufsichtstätigkeit mit der entsprechenden Kommunikation gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit zu einer anspruchsvollen Aufgabe. Die Kommission hat deshalb im Berichtsjahr ihr Aufsichtskonzept überarbeitet und verfeinert, um trotz dieser Schwierigkeiten eine angemessene parlamentarische Kontrolle auszuüben.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich weiterhin jährlich von der kantonalen Dienstaufsicht über die Visitation beim Vollzugsorgan und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen informieren lassen. Sie wird sich im nächsten Berichtsjahr zudem insbesondere über die Prü-

⁵¹ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121).

fung des kantonalen Nachrichtendienstes durch die unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstliche Tätigkeit des Bundes informieren lassen, die im Jahr 2020 stattfand.

Aufgrund der Vertraulichkeit der Informationen informiert die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat und die Öffentlichkeit in der Regel nicht inhaltlich über ihre Prüfungstätigkeit.

4.13 Notstandsmassnahmen Coronapandemie

Ausgangslage

Um die Umsetzung der Notstandsmassnahmen des Regierungsrates sowie das Handeln des Kantons während der Covid-19-Pandemie aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu begleiten, beauftragte die Geschäftsleitung des Kantonsrates am 9. April 2020 die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission, eine gemeinsame Subkommission einzusetzen. Sie soll die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons aufgrund der Covid-19-Pandemie beaufsichtigen und die Massnahmen prüfen und würdigen.

Abklärungen

Die Subkommission befragte im Zeitraum von Mai bis September 2020 an insgesamt zehn Sitzungen den Regierungsrat, sämtliche Direktionen der kantonalen Verwaltung, die kantonale Führungsorganisation sowie ausgewählte Ämter und Dienststellen über deren Lagebeurteilungen und die ergriffenen Massnahmen. Zudem koordinierte sie sich mit der Finanzkontrolle und liess sich über deren Prüfungstätigkeiten informieren. Zudem hörte die Subkommission den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich und das Obergericht an. Von den Städten Winterthur und Zürich holte die Subkommission schriftliche Auskünfte ein.

Weiteres Vorgehen

Die Subkommission wird im Frühjahr 2021 zuhanden der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission einen Bericht zu den Zuständigkeiten und Verfahren im Kanton Zürich sowie zu den kantonalen Notstandsmassnahmen während der ausserordentlichen Lage des ersten Halbjahres 2020 verabschieden.

4.14 Rückstände beim Steueramt

Ausgangslage, Abklärungen und weiteres Vorgehen

Nach verschiedenen Hinweisen über verzögerte Rechnungstellungen von Steuerforderungen insbesondere bei den Quellensteuern nahm eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission am 29. September 2020 eine Visitation beim kantonalen Steueramt vor und liess sich über die bestehenden Rückstände und die betreffenden Prozesse informieren. Zwar scheint das Problem beim Steueramt erkannt. Es bestehen jedoch nach wie vor teilweise grosse zeitliche Verzögerungen bei den definitiven Steuerforderungen und Rechnungstellungen, was bei den Schuldnerinnen und Schuldnern zu Problemen führen kann. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist dieses Problem möglicherweise auch nach der Einführung der Fachapplikation «ZüriPrimo» nicht gelöst. Weiter sind bei der Geschäftsprüfungskommission mehrere Aufsichtsanzeigen aus der Bevölkerung eingegangen, in denen verspätete Schlussrechnungen bei der ordentlichen Steuereinschätzung beanstandet und mutmassliche Misstände beim Steueramt beklagt werden. Unabhängig von der Problematik der Steuerrückstände stellte die Finanzkontrolle in ihrem Prüfbericht zum Steueramt vom 1. April 2020 fest, dass das Risiko von wesentlich falschen Schätzungen durch das Schätzmodell und damit wesentlich falschen Erträgen und Ausständen weiterhin nicht ausgeschlossen werden könne.⁵²

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission eine Untersuchung zu den Rückständen des Steueramtes bei der Bearbeitung der Quellensteuern und den ordentlichen Veranlagungen eingeleitet und der Finanzdirektion Fragen u. a. zum Umfang dieser Rückstände sowie zu den ergriffenen und geplanten Gegenmassnahmen gestellt. Zudem wird die Kommission die Finanzdirektion und das Steueramt in dieser Sache befragen.

4.15 Organisation der Budgetierung der kantonalen Verwaltung

Aufgrund der Untersuchung zu den Notstandsmassnahmen während der Coronapandemie (Ziff. 4.13) beschloss die Geschäftsprüfungskommission in Absprache mit der Finanzkommission, die geplante vertiefte Untersuchung zu diesem Thema bis auf Weiteres zu sistieren.

⁵² Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle über ihre die Prüftätigkeit im ersten Semester 2020 vom 8. September 2020, S. 25.

5. Schlussbemerkungen

Auch für die Geschäftsprüfungskommission war das Berichtsjahr 2020/2021 durch die Coronapandemie geprägt. Im April 2020 setzte die Geschäftsleitung eine Subkommission zur Untersuchung der Notstandsmassnahmen während der ausserordentlichen Lage ein. Allein diese Kommission, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission, hat sich bisher zu fünfzehn Sitzungen getroffen und zahlreiche Anhörungen von Mitgliedern des Regierungsrates und Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Verwaltung durchgeführt. Sie wird ihren Schlussbericht im Frühling 2021 vorlegen.

Trotz Pandemie hat das Handeln des Regierungsrates und der Verwaltung im Berichtsjahr den üblichen Geschäftsgang genommen und damit die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der kantonalen Institutionen unterstrichen. Analog dazu hat die Geschäftsprüfungskommission ihr Arbeitsprogramm praktisch ohne Abstriche weitergeführt. Die parlamentarische Oberaufsicht gehört zum Kernauftrag des Kantonsrates. Diese kann auch in einer Krisensituation ebenso wenig ausgesetzt werden wie die Aufgaben des Kantonsrates in der Rechtsetzung oder bezüglich Budget und anderer Finanzbeschlüsse.

Im Berichtsjahr traten das neue Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1) und das neue Kantonsratsreglement (KRR, LS 171.11) in Kraft. Für die Geschäftsprüfungskommission war insbesondere von Bedeutung, dass sie seit dem 1. Mai 2020 zusätzlich die parlamentarische Kontrolle ausübt über die Beauftragte für den Datenschutz und die Ombudsperson des Kantons Zürich.

Im Zentrum der Kommissionstätigkeit steht jedoch weiterhin die parlamentarische Kontrolle von Regierungsrat und kantonaler Verwaltung. Die zahlreichen abgeschlossenen und laufenden Prüfungen, wie sie im vorliegenden Bericht unter Ziff. 3 und 4 ausführlich dargestellt sind, verdeutlichen die intensive Kommissionstätigkeit.

Um die parlamentarische Oberaufsicht und die damit verbundenen Prüfungen wahrzunehmen, ist die Geschäftsprüfungskommission auf die Kooperation seitens des Regierungsrates und der Verwaltung angewiesen. Beide müssen offen und transparent über alle wesentlichen Aspekte ihrer Tätigkeit Auskunft geben. Dazu gehört ausdrücklich die Verpflichtung, Mängel und Schwierigkeiten, aber auch wesentliche organisatorische oder personelle Veränderungen von sich aus anzusprechen und die Kommission proaktiv darüber zu informieren. Dies war im Berichtsjahr leider nicht durchgehend der Fall.

Darunter leidet das Vertrauensverhältnis zwischen Regierungsrat und Kantonsrat. Ein Indiz dafür ist die Zunahme von Prüfhandlungen zu Geschäften, die auf Stufe Regierungsrat und Verwaltung noch nicht

abgeschlossen sind. Obwohl die Geschäftsprüfungskommission grundsätzlich einen Mix aus nachträglicher und begleitender Kontrolle anstrebt, sollten aus ihrer Sicht die begleitenden Prüfungen nicht zum Regelfall werden.

Die Geschäftsprüfungskommission verfügt zwar über weitreichende Auskunfts- und Informationsrechte. Die im Vergleich zur Exekutive bescheidenen Ressourcen des Kantonsrates verunmöglichen es jedoch, vertiefte Untersuchungen in grösserer Zahl und in substanzieller Tiefe selbstständig durchzuführen. Zwar mildern etwa die Einsicht in die Prüfberichte der Finanzkontrolle wie auch die gesetzliche Möglichkeit, der Finanzkontrolle konkrete Aufträge zu erteilen, diese Einschränkungen zu einem gewissen Teil, dennoch ist die Geschäftsprüfungskommission auf eine proaktive und umfassende Kommunikation über das gesamte Verwaltungshandeln durch den Regierungsrat angewiesen und wird diese im nächsten Berichtsjahr verstärkt einfordern.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission allen Mitgliedern des Regierungsrates sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, der weiteren von ihr beaufsichtigten Institutionen, der Finanzkontrolle und der Parlamentsdienste für die konstruktive Zusammenarbeit auch im vergangenen Jahr.

Zürich, 4. März 2021

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:
Beat Habegger

Der Sekretär:
Christian Hirschi