

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit von April 2017 bis März 2018

KR-Nr. 60/2018

(vom 1. März 2018)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
Einleitung	3
I. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen	8
1.1 Justizvollzug	8
1.2 Kantonspolizeiliche Einsatzdoktrin bei unbewilligten Demonstrationen oder gewaltbereiten Ansammlungen	15
1.3 Kostengutsprache des ZVV für die Trambeschaffung durch die VBZ	18
1.4 Kantonale Wohnbauförderung	22
1.5 Zurückhalten von Studien durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit	26
1.6 Zusammenschluss der Abraxas Informatik AG und der Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen	27
2. Zwischenberichte zu laufenden Abklärungen	31
2.1 Compliance-Management	31
2.2 Elektronisches Amtsblatt	36
2.3 Aufsicht über die Bezirksbehörden	38
2.4 Kantonales Immobilienmanagement	41
2.5 Kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie	51
2.6 Digitale Verwaltung	53
2.7 E-Voting	55
2.8 Kantonales Beschaffungswesen	55

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Barbara Bussmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

2.9	RIS2-Ablösung, Ersatz von RIS1 und GeVer	59
2.10	Elektronisches Patientendossier	62
2.11	Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes	64
2.12	Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnis- sen des Kantons Zürich	66
2.13	Open Government Data	66
2.14	Ferien-, Mehrzeit- und Überzeitguthaben	66
3.	Weitere Themen	67
4.	Schlussbemerkungen	69
5.	Organisation der GPK	70

Einleitung

Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

Gemäss § 49b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Dies beinhaltet einerseits die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates, andererseits weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten.

Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission

Geschäftsbericht des Regierungsrates

Für die Prüfung des Geschäftsberichts stehen der Geschäftsprüfungskommission jeweils rund zweieinhalb Monate zur Verfügung. Der Geschäftsbericht wird ihr Anfang April zur Verfügung gestellt. Sie hat ihren Antrag dazu in der Regel Mitte Juni zu verabschieden. In dieser Zeit ist eine inhaltliche Würdigung in der notwendigen Tiefe nicht möglich.

Der Geschäftsbericht wird deshalb nur formal nach folgenden Kriterien auf seine Vollständigkeit geprüft:

- Entspricht der Geschäftsbericht einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht?
- Enthält er Aussagen zum Internen Kontrollsystem (IKS), Riskmanagement und Informationssicherheitsmanagement (ISMS)?
- Enthält er Aussagen zur «Grosswetterlage» des Kantons?
- Werden wichtige Themen und Baustellen/Problemfelder erwähnt?
- Kann sich der Adressat basierend auf dem Geschäftsbericht ein Bild über den Zustand der Verwaltung und des Kantons machen?

Die Prüfung der Vollständigkeit bereitet eine Subkommission der Geschäftsprüfungskommission vor, in die auch die Erkenntnisse der Referentinnen und Referenten einfließen. Eine Checkliste mit den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und weiteren Informationen soll die Vollständigkeitsprüfung erleichtern.

Regelmässige Besprechungen der Referentinnen und Referenten mit ihren Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern (in der Regel zweimal pro Jahr) über die wichtigsten Projekte und Problemfelder sowie die Resultate aus den unterjährigen Abklärungen gemäss Pendenzenregister (siehe nachfolgend) liefern weitere Informationen.

Ein weiteres Element bei der Prüfung des Geschäftsberichts ist die Berücksichtigung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission. Sind diese in die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit eingeflossen?

sen? Dazu wird eine Liste mit den Empfehlungen der letzten Legislatur zusammengestellt und laufend weitergeführt. Spricht die Geschäftsprüfungskommission Empfehlungen aus, sind diese so zu formulieren, dass deren Umsetzung nachvollziehbar ist. Die Umsetzung wird von den Referentinnen und Referenten bei den Besprechungen mit den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern überprüft. Dort wird auch die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates als drittes Element überprüft. Hier stützt sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Zwischenberichterstattung des Regierungsrates, die Bestandteil des Geschäftsberichts ist. Es stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Hält sich der Regierungsrat an seine Ziele oder sind sie geändert worden? Falls einzelne Ziele geändert worden sind, aus welchen Gründen?
- Sind die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele strategiekonform?
- Wird der Terminplan eingehalten oder ist es zu Verzögerungen gekommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Die Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommission fliesst in den gemeinsamen Antrag der Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission und Justizkommission ein. Dieser wird am letzten Montag vor den Schulsommerferien im Kantonsrat behandelt. Mit der neuen Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission hat sich die Berichterstattung zum Geschäftsbericht geändert und fällt kürzer aus als in früheren Legislaturen. Durch die veränderte Arbeitsweise verfügt die Kommission über zusätzliche Ressourcen für ihre weiteren Aufgaben, über deren Anhandnahme bzw. Erledigung sie in den Berichten über ihre Tätigkeit wie dem vorliegenden oder in separaten Berichten den Kantonsrat und die Öffentlichkeit informiert.

Schwerpunktthemen auf Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates

Neben der Prüfung des Geschäftsberichts will die Geschäftsprüfungskommission die weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeit mit Schwerpunktthemen auf der Basis der Legislaturplanung und mit unterjährigen Abklärungen prüfen. Zu Beginn der Legislatur legt die Geschäftsprüfungskommission zwei bis vier Schwerpunktthemen fest, die über einen längeren Zeitraum begleitet werden. Im Laufe der Legislatur können bei Bedarf neue Schwerpunktthemen dazu kommen. Hauptquelle für die Wahl der Schwerpunktthemen sind die Legislaturziele des Regierungsrates und insbesondere die Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Im Vordergrund der Prüfung stehen Abläufe, Verfahren, Organisation und systemische Fragen.

Für die Prüfung der Schwerpunktthemen können Subkommissionen gebildet werden. Diese können die notwendigen Informationen in Gesprächen oder mit schriftlichen Fragen beschaffen. Sie haben der Geschäftsprüfungskommission regelmässig über ihre Abklärungen Bericht zu erstatten. Da die Schwerpunktthemen über einen längeren Zeitraum bearbeitet werden, erfolgt jeweils im jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission eine Zwischenberichterstattung.

Nach Abschluss der Abklärungen werden in der Regel in einem separaten Bericht die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission festgehalten. In der Regel richtet sich der Bericht an den Kantonsrat und die Öffentlichkeit. Die wichtigsten Erkenntnisse können in eine Medienmitteilung einfließen oder im Rahmen einer Medienkonferenz aufgezeigt werden.

Die bisherigen Schwerpunkte waren «Personalwesen kantonale Verwaltung» und «Elektronisches Patientendossier». Der erstgenannte Schwerpunkt konnte mit dem Schlussbericht vom 26. Oktober 2017 (KR-Nr. 285/2017) abgeschlossen werden. Das Thema wird jedoch weiterverfolgt und die entsprechende Subkommission bleibt bestehen, um die weitere Entwicklung in diesem Bereich, insbesondere die Umsetzung der Empfehlungen bzw. die vom Regierungsrat zu treffenden Massnahmen, mitzuverfolgen.

Zum zweitgenannten Schwerpunkt wird die weitere Entwicklung verfolgt. Aufgrund der bisherigen Abklärungen ist die Geschäftsprüfungskommission aber zur Beurteilung gelangt, dass das Thema nicht mehr den Status eines Schwerpunktthemas innehaben soll.

Vertiefte Untersuchungen

Auch in der laufenden Legislatur nutzte die Geschäftsprüfungskommission diese Untersuchungsmöglichkeit. Sie legte deshalb Anfang der Legislatur den anderen Präsidien der Aufsichtskommissionen einen Antrag auf eine vertiefte Untersuchung der IT in der kantonalen Verwaltung vor, der bewilligt wurde. Gestützt darauf wurde eine entsprechende Subkommission unter punktuellen Beizug von Mitgliedern der Finanzkommission eingerichtet. Die vertiefte Untersuchung wurde mit dem Bericht vom 13. Juli 2017 (KR-Nr. 203/2017) abgeschlossen. Die Behandlung im Kantonsrat erfolgte an der Sitzung vom 23. Oktober 2017. Die Subkommission wird beibehalten, und sie begleitet die Festsetzung der neuen Strategien «Neue kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie» und «Digitale Verwaltung» und deren Umsetzung. Mehr dazu enthält die weiter hinten folgende Berichterstattung.

Pendente Abklärungen

Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission können Antrag stellen, ein bestimmtes Thema abzuklären. Die Themen können ihren Hintergrund beispielsweise in der Tagespolitik oder in Medienberichten haben. Falls die Kommission dem Antrag zustimmt, wird das Thema aufgenommen sowie das Vorgehen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen beschlossen. Es können schriftliche Fragen gestellt oder Besprechungen und Besichtigungen vorgenommen werden. Das Thema kann durch die zuständige Referentin bzw. den zuständigen Referenten oder durch eine Subkommission abgeklärt werden. Betrifft die Abklärung mehrere Direktionen, wirkt der Referent Funktions- und Querschnittbereiche mit. Es ist aber auch möglich, dass das Thema im Plenum bearbeitet wird. Über den Stand der Abklärungen wird in der Geschäftsprüfungskommission regelmässig Bericht erstattet.

Je nach Aktualität und Brisanz des Themas kann es angezeigt sein, in einer Medienmitteilung über die beabsichtigten Abklärungen zu informieren. Die Berichterstattung kann sofort nach Abschluss in einem separaten Bericht erfolgen, allenfalls verbunden mit einer Medienmitteilung oder Medienkonferenz. Sie kann aber auch in den jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission integriert werden.

Weitere Themen

Die Geschäftsprüfungskommission legt zudem weitere Themen fest, die nicht sofort abgeklärt werden, die aber zu einem späteren Zeitpunkt näher betrachtet werden sollen.

Weitere Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission gemäss Kantonsratsgesetz

Die Geschäftsprüfungskommission übt weiter die Oberaufsicht über die anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften aus. Sie prüft deren Jahresberichte und Jahresrechnungen und stellt dem Kantonsrat entsprechend Antrag (siehe Vorlage 5403a).

Gemäss § 49b Abs. 1 lit. c des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zudem zuständig für die Vorberatung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und für die Antragstellung an den Kantonsrat (siehe Vorlage 5375a).

Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt auch die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Die Subkommission für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Geschäftsprüfungskommission vor. Da bei diesen Geschäften in der

Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die Geschäftsprüfungskommission wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung.

Gemäss § 49b Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes stellt die Geschäftsprüfungskommission Antrag zu den Gesuchen des Regierungsrates um Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zu überwiesenen Motionen und Postulaten sowie zu vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen. Im Berichtsjahr wurden vom Regierungsrat keine Fristerstreckungsvorlagen unterbreitet. Jedoch hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates einen entsprechenden Antrag gestellt, den die Geschäftsprüfungskommission behandelt hat (KR-Nr. 138b/2015).

Prüfung der regierungsrätlichen Antworten auf kantonsrätliche Anfragen

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Berichtsjahr ihre Praxis zur Prüfung der regierungsrätlichen Antworten auf kantonsrätliche Anfragen überprüft. Bisher bestand für die Mitglieder des Kantonsrates die Möglichkeit, sich mit einer Antwort des Regierungsrates auf eine Anfrage an die Geschäftsprüfungskommission zu wenden, mit der Bitte, sie solle prüfen, ob die Anfrage vollständig beantwortet worden sei.

Es handelt sich um eine rein formelle Prüfung, ohne den Inhalt der Antwort des Regierungsrates dabei verifizieren zu können. Die Geschäftsprüfungskommission ist zum Schluss gekommen, dass sie dieses Angebot gegenüber den Mitgliedern des Kantonsrates beibehalten will. Sie wird aber die gewonnenen Hinweise vermehrt für sich nutzen, indem sie in jedem Fall entscheidet, ob sie das Thema im Hinblick auf ihre parlamentarische Kontrolltätigkeit weiterverfolgen und weitergehende Abklärungen tätigen will. Sie wird diese Abklärungen in der Regel im jährlichen Bericht über ihre Tätigkeit gegenüber dem Kantonsrat ausweisen.

Sitzungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist im Berichtsjahr zu 25 Sitzungen zusammengekommen (bis und mit 1. März 2018). Die Subkommissionen haben ihrem Bedarf entsprechend separate Sitzungen einberufen.

1. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen

1.1 Justizvollzug

Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission hat nach ihrer Berichterstattung zu Entweichungen (siehe Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom April 2016 bis März 2017, KR-Nr. 62/2017, S. 41 ff.) weitere Abklärungen zum Justizvollzug getroffen. Sie hat sich insbesondere näher mit den Zuständigkeiten, dem Risikoorientierten Sanktionenvollzug, der Vollzugsplanung, der Freizeit und Urlaubsgewährung für die Gefangenen, der bedingten Entlassung, dem Thema Alter im Justizvollzug und der Personalsituation befasst. Darüber hinaus hat sie am 11. Mai 2017 in der Justizvollzugsanstalt Pöschwies einen Augenschein vorgenommen und dabei mit verschiedenen Verantwortlichen des Justizvollzugs und der Justizvollzugsanstalt gesprochen.

Gesetzlicher Auftrag

Der Justizvollzug hat die von den Gerichten ausgesprochenen Strafen und Massnahmen im gesetzlichen Rahmen zu vollziehen. Der Auftrag des Strafgesetzes lautet, das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen. In diesem Spannungsfeld sind die Entscheide im Justizvollzug zu fällen.

Vollzugsart und Vollzugsform

Die Vollzugsart (z. B. Vollzug einer stationären oder ambulanten Massnahme, einer Freiheitsstrafe) geht aus dem jeweiligen Gerichtsurteil hervor. Der Justizvollzug als Vollzugsbehörde bestimmt gestützt darauf die Vollzugseinrichtung und die Vollzugsform. Als Vollzugsformen einer Freiheitsstrafe kommen gemäss dem seit 1. Januar 2018 geltenden Strafgesetz die Halbgefangenschaft (bis 12 Monate) sowie der offene oder geschlossene Normalvollzug in Frage. Die Gemeinnützige Arbeit ist als Vollzugsform für Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten ausgestaltet, über welche der Justizvollzug befindet. Schliesslich wurde mit dem geänderten Sanktionenrecht das Electronic Monitoring (EM) als Vollzugsform für Freiheitsstrafen bis zu 12 Monaten eingeführt.

Im Bereich des Normalvollzugs gilt der Vorrang des offenen Vollzugs, die Einweisung in eine geschlossene Anstalt kommt nur bei begründeter Flucht- oder Rückfallgefahr in Betracht. Über die im

Rahmen des Stufenvollzugs im Hinblick auf die Wiedereingliederung vorgesehene Versetzung von einer geschlossenen in eine offene Anstalt entscheidet der Justizvollzug gestützt auf die Empfehlung der Vollzugseinrichtung. Desgleichen ist bei entsprechenden Verhaltensweisen eines Gefangenen eine (Rück-)Versetzung vom offenen in den geschlossenen Vollzug möglich.

Im Bereich des stationären therapeutischen Massnahmenvollzugs entscheidet der Justizvollzug über die geeignete Massnahmenvollzugseinrichtung (des Justizvollzugs oder der Psychiatrie) und deren gebotenen Sicherheitsstandard (Hochsicherheit, geschlossen, offen). Auch hier gebietet der vom Gesetz vorgesehene Wiedereingliederungsauftrag im Hinblick auf die bedingte Entlassung das Durchlaufen eines Stufenvollzugs mit schrittweisen Vollzugsöffnungen. Demgemäss entscheidet auch hier die zuständige Vollzugsbehörde auf Empfehlung der Vollzugseinrichtung bzw. der dortigen Ärzteschaft und gestützt auf Therapieberichte über Versetzungen in offene Regimes und die Gewährung von weiteren Vollzugsöffnungen.

Die Verwahrung wird als primär sichernde Massnahme je nach Störungsbild und Betreuungsbedarf des Verurteilten sowie Sicherheitsgewährleistung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder einer Justizvollzugsanstalt vollzogen, wobei auch hier im Zuge des fortschreitenden Verwahrungsvollzugs Versetzungen in offene Regimes und Vollzugsöffnungen bis hin zur bedingten Entlassung gesetzlich vorgesehen sind.

Risikoorientierter Sanktionenvollzug und Rückfallrisiko

Der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS) ist ein Prozessmanagement-Konzept für einen delikts- und risikoorientierten Sanktionenvollzug. Mit dem ROS-Konzept werden die weltweit anerkannten wissenschaftlichen Wirksamkeitsprinzipien für die Straftäterbehandlung in die Praxis umgesetzt. ROS ist ein Ansatz zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und Interventionsdurchführung an Rückfallrisiko, Interventionsbedarf und Ansprechbarkeit der straffälligen Personen über den gesamten Vollzugsverlauf hinweg, um so die Rückfallprävention und soziale Wiedereingliederung zu verbessern. ROS ist mit seinem instrumentengestützten Arbeitsprozess in der Lage, Straffällige mit erhöhtem Abklärungsbedarf zu identifizieren und eine strukturierte, aktenbasierte Risiko- und Bedarfsabklärung zur Verfügung zu stellen, die als Grundlage für eine durchgehende Vollzugsplanung dient.

Der fachliche Austausch zwischen Vollzugsbehörde und Vollzugseinrichtungen wird intensiviert und die Schnittstellenkommunikation verbessert. Die Inhalte der Vollzugsplanung der Vollzugsbehörde wer-

den in die Vollzugs- und Massnahmenpläne der Vollzugseinrichtungen bzw. die Therapiepläne der ambulant tätigen Therapeuten überführt. Durch ROS sollen Bedingungen für einen einheitlichen, über verschiedene Vollzugsstufen und Vollzugseinrichtungen hinweg konsequent auf Rückfallprävention und Reintegration ausgerichteten Sanktionenvollzug geschaffen und so ein inhaltlich an Vollzugszielen orientiertes Übergangsmangement ermöglicht werden.

ROS sieht einen strukturierten Vollzugsprozess mit den vier Prozessschritten Triage, Abklärung, Planung und Verlauf vor. In der Triage werden diejenigen Fälle identifiziert, bei denen eine vertiefte Risiko- und Bedarfsabklärung notwendig ist. In der Abklärung wird eine Einschätzung von Rückfallrisiko und Interventionsbedarf durch eine spezialisierte Abteilung der Vollzugsbehörde vorgenommen, um möglichst früh im Vollzugsverlauf ein Fallkonzept zu entwickeln, das risikorelevante Problembereiche benennt. Die Abteilung für forensischpsychologische Abklärungen (AFA) des Kantons Zürich nimmt diese Aufgabe für die Ostschweizer Kantone wahr. In der Planung werden diese Abklärungsergebnisse durch die Vollzugsbehörde in eine Interventionsplanung überführt, welche die Grundlage der Fallführung bildet. Im Verlauf erfolgen rückfallpräventive Interventionen, regelmässige Standortbestimmungen sowie eine standardisierte Verarbeitung von sanktionsspezifischen Berichten, um Verlauf und Ergebnis bewerten zu können. Jede dieser Arbeitsphasen baut auf den Ergebnissen der vorangegangenen Phase auf und ist durch spezifische, standardisierte Arbeitsmittel gekennzeichnet. Im ROSnet, einer webbasierten Datenbank, werden die für den risikoorientierten Sanktionenvollzug relevanten Daten der fallverantwortlichen Person der Einweisungsbehörde, der AFA und der Arbeitspartner (Vollzugseinrichtungen, forensische Wohnheime, Kliniken, Einzeltherapeuten und Betreuende) strukturiert erfasst und weiterverarbeitet.

Die Quantifizierung des individuellen und delikt-spezifischen Delinquenzrisikos erfolgt auf Basis aller Informationen, die in die Risikoabklärung eingegangen sind. Es werden demnach nicht einfach Resultate aus den verwendeten Prognoseinstrumenten übernommen oder umformuliert, sondern sämtliche beschriebenen risiko- und fallrelevanten Aspekte berücksichtigt, welche in die zusammenfassende Einschätzung des individuellen Delinquenzrisikos einfließen. Mit diesem Vorgehen wird dem Bundesgerichtsentscheid 6B_772/2007 (Urteil vom 9. April 2008, in Sachen S. gegen das Amt für Justizvollzug Zürich) Rechnung getragen. Darin wird festgehalten, dass ein alleiniges oder auch nur überwiegendes Abstützen einer Risikoeinschätzung auf Resultate aus Prognoseinstrumenten nicht zulässig ist, sondern zusätzlich einer differenzierten Einzelfallanalyse durch eine sachverständige Fachperson bedarf.

Der Justizvollzug geht durch ROS von einer Senkung der Rückfallzahlen um rund 30% aus. Der Erfolg von ROS kann aber erst festgestellt werden, wenn Straftäter ihre gesamte Sanktion nach ROS-Standards abgeschlossen haben und danach einen mehrjährigen Zeitraum in Freiheit verbracht haben. Seit Mai 2016 wird im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (OSK) flächendeckend nach dem ROS-Konzept gearbeitet, womit aussagekräftige Angaben zur Senkung der Rückfallraten nicht vor dem Jahr 2020 möglich sind.

Falschbeurteilungen dürfen und können aber nicht ausgeschlossen werden. Folglich sind alle Entscheidungen des Justizvollzugs Mehrausgangentscheide. Hinzu kommt in ausgewählten Fällen die Vorlage an die Fachkommission des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, die auf Anfrage Empfehlungen z. B. zu in Diskussion stehenden Vollzugsöffnungen abgibt. Weiter werden pro Jahr für rund 20 inhaftierte Personen bei externen Sachverständigen (Forensische Gutachter) Gutachten eingeholt zur Frage, ob die im Vollzug erreichte und in den Berichten referierte deliktpräventive Entwicklung nachvollziehbar ist oder ob es Einwände und Fragen zu den referierten Feststellungen gibt.

Zudem kann die inhaftierte Person gegen Entscheide der Vollzugsbehörde Rechtsmittel ergreifen und z. B. eine Überprüfung der von der Vollzugsbehörde vorgenommenen Bewertung verlangen.

Vollzugsplan

Nach Art. 75 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) hat der Strafvollzug das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen. Die Anstaltsordnung sieht vor, dass zusammen mit dem Gefangenen ein Vollzugsplan erstellt wird. Dieser enthält namentlich Angaben über die angebotene Betreuung, die Arbeit sowie die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, die Wiedergutmachung, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung der Entlassung. Im Massnahmenvollzug wird zu Beginn des Vollzugs der Massnahme zusammen mit dem Eingewiesenen oder seinem gesetzlichen Vertreter ein Vollzugsplan erstellt. Dieser enthält namentlich Angaben über die Behandlung der psychischen Störung, der Abhängigkeit oder der Entwicklungsstörung des Eingewiesenen sowie zur Vermeidung von Drittgefährdung (Art. 90 Abs. 2 StGB).

Ausgang und Urlaub

Gemäss der Grundsatzbestimmung von Art. 84 Abs. 6 StGB ist dem Gefangenen zur Pflege der Beziehungen zur Aussenwelt, zur Vorbereitung seiner Entlassung oder aus besonderen Gründen in angemessenem Umfang Urlaub zu gewähren, soweit sein Verhalten im Strafvollzug dem nicht entgegensteht und keine Gefahr besteht, dass er flieht oder weitere Straftaten begeht. Ausgang und Urlaub sind mithin Bestandteil der individuellen Vollzugsplanung und dienen in erster Linie der Erreichung des gesetzlichen Vollzugsziels der künftigen Straffreiheit.

Ausgang und Urlaub erfolgen in der Regel unbegleitet. Der Justizvollzug kann in Absprache mit der Vollzugseinrichtung eine Begleitung der eingewiesenen Person anordnen, wenn dies notwendig erscheint, um den geregelten Ablauf der Vollzugsöffnung sicherzustellen. Wird nicht ausdrücklich etwas anderes angeordnet, erfolgt die Begleitung durch Mitarbeitende der Vollzugseinrichtung. Die Begleitperson sorgt in erster Linie für die Einhaltung des Ausgangs- bzw. Urlaubsprogramms. Sie ergreift die nach der konkreten Situation und den Umständen gebotenen und zumutbaren Massnahmen zur Verhinderung einer Flucht oder einer Straftat.

Bei Verstoss gegen allgemeine Urlaubsvorschriften, bei Nicht- oder verspäteter Rückkehr von einer externen Beschäftigung, vom Urlaub oder vom Ausgang sowie bei Rückkehr von einer externen Beschäftigung, vom Urlaub oder vom Ausgang unter Alkohol- oder Drogen Einfluss, werden als Disziplinarsanktion ein bis sechs Monate Urlaubssperre mit entsprechender Kürzung des Kontingents angeordnet.

Bedingte Entlassung

Die bedingte Entlassung stellt die vierte und letzte Stufe des Strafvollzugs dar und bildet die Regel, von der nur aus guten Gründen abgewichen werden darf. In dieser Stufe soll der Entlassene den Umgang mit der Freiheit erlernen, was nur in Freiheit möglich ist. Diesem rein spezialpräventiven Zweck stehen die Schutzbedürfnisse der Allgemeinheit gegenüber, denen umso höheres Gewicht beizumessen ist, je hochwertiger die gefährdeten Rechtsgüter sind. Die Prognose über das künftige Wohlverhalten ist in einer Gesamtwürdigung zu erstellen, die neben dem Vorleben, der Persönlichkeit und dem Verhalten des Täters während des Strafvollzugs vor allem dessen neuere Einstellung zu seinen Taten, seine allfällige Besserung und die nach der Entlassung zu erwartenden Lebensverhältnisse berücksichtigt. Bei der Abwägung der für und gegen die bedingte Entlassung sprechenden Punkte ist die Gefährlichkeit des Täters zu beurteilen und ob diese bei einer allfälligen Vollverbüsung der Strafe abnehmen, gleichbleiben oder zunehmen wird (sogenannte Differenzialprognose). Zudem ist zu prüfen, ob die

bedingte Entlassung mit der Möglichkeit von Auflagen und Schutzaufrichten eher zu einer Resozialisierung des Täters führt als die Vollverbüßung der Strafe.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Prognose bzw. Differenzialprognose über das künftige Verhalten in einer Gesamtwürdigung zu erstellen: Vorleben, Persönlichkeit, Verhalten während des Vollzugs, Einstellung zu den begangenen Taten, entwickelte Schutzfaktoren und zu erwartende Lebensverhältnisse. Die hier aufgezählten Kriterien sind nicht gleichsam prognoserelevant. So dürfen z. B. angepasstes wie auch oppositionelles Verhalten im Vollzug nicht unisono positiv bzw. negativ bewertet werden.

Alter im Strafvollzug

Bei den älteren Gefangenen (60+) geht es nicht um die Vorbereitung auf die Integration in den Arbeitsmarkt, sondern um die Vorbereitung auf ein gelingendes Altern. Auch der alte Gefangene wird nur dann im geschlossenen Vollzug untergebracht, wenn die Gefahr besteht, dass er flieht, oder zu erwarten ist, dass er weitere Straftaten begeht (Art. 76 Abs. 2 StGB).

Insbesondere dann, wenn es der Gesundheitszustand des Gefangenen erfordert (Art. 80 Abs. 1 StGB), darf zugunsten des Gefangenen von den für den Vollzug geltenden Regeln abgewichen werden. So wäre beispielsweise eine Verlegung in den offenen Vollzug, ein Wohnheim oder eine Pflegeeinrichtung grundsätzlich möglich.

Das heutige Konzept der Justizvollzugsanstalt Pöschwies setzt auf Integration. Nur dort, wo dies durch besondere Bedürfnisse des Gefangenen erforderlich ist, erfolgt die Unterbringung in Spezialvollzügen. Die älteren Gefangenen sind mehrheitlich in den gemischten Gruppen des Normalvollzugs integriert oder in der Abteilung Alter & Gesundheit (AGE) aufgrund ihrer körperlichen Verfassung untergebracht. Einzelne sind wegen ihrer speziellen Bedürfnisse auf weiteren Spezialgruppen untergebracht. Aus Sicht des Justizvollzugs ist die Integration der alten Gefangenen ins Gesamtsystem der Justizvollzugsanstalt ein wichtiger Faktor um einer Vereinsamung entgegenzuwirken. Die soziale Interaktion, die durch das «Zusammenleben» von jüngeren und älteren Gefangenen gefördert wird, entspricht dem Normalisierungsprinzip, das aus den Art. 74 und 75 StGB abgeleitet werden kann.

Die AGE ist für Gefangene bestimmt, welche bedingt durch ihr Alter, ihre Suchtprobleme oder somatischen Erkrankungen oder allgemein schwierigen Lebensumstände einen gewissen Schonraum, Schutz und eine intensivere und besonders auf Fürsorge ausgerichtete Betreuung benötigen. Auf der AGE werden die individuellen Problemstellungen unter Einbezug der Sozialarbeitenden, des Psychiat-

risch-Psychologischen Dienstes (PPD) und der Ärzte geklärt. Darauf basierend werden Massnahmen zu Verbesserungen eingeleitet. Dabei wird eine grösstmögliche Selbstständigkeit und Leistungsfähigkeit gefördert oder erhalten. Neben einem vorübergehenden Schonraum für bedürftige Gefangene ist die AGE auch auf Langzeitaufenthalte von Gefangenen ausgerichtet. Die Abteilung bietet 30 Plätze. Im Bereich Arbeit und Beschäftigung bietet sie in verschiedenen Ateliers ein vielfältiges Angebot. Der Hauptfokus liegt nicht in der Produktivität und Wirtschaftlichkeit. Besonders im Atelier Wohnen und Beschäftigung wird die Tagesstruktur nach gerontagogischen Grundsätzen gestaltet. Es wird versucht, die körperlichen und psychischen Leistungsfähigkeit älterer Gefangenen zu erhalten. Besonders bei älteren Gefangenen dient die Beschäftigung dazu, Haftschäden wie Vereinsamung sowie psychische und physische Degeneration zu vermeiden. Die Gefangenen sind auch über das Rentenalter hinaus zur Arbeit verpflichtet. In einem Urteil des Bundesgerichts (Urteil 6B_182/2013 vom 18. Juli 2013) wurde diese Frage geklärt: Bei jüngeren Gefangenen diene die Arbeitspflicht primär der Resozialisierung und bei älteren der Vermeidung von Haftschäden wie Vereinsamung oder geistigem und körperlichem Abbau. Unabhängig vom Alter bezwecke die Arbeitspflicht die Aufrechterhaltung der Anstaltsordnung. Auch die Arbeitsanforderungen unterscheiden sich wesentlich zu denjenigen in Freiheit (wo das Rentenalter gilt). Der Strafvollzug stelle eine geschützte Werkstatt dar, in der die Arbeit den Fähigkeiten der betroffenen Personen angepasst werde. Zudem existiere im Gefängnis kein Konkurrenzdruck.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Dass ein sich im Ausgang oder Urlaub befindender Gefangener trotz den erwähnten Vorkehrungen ein Verbrechen wie z. B. ein Tötungsdelikt begeht, ist auch bei sorgfältiger Einschätzung der Risiken nie ganz auszuschliessen. Es handelt sich bei einem solchen Fall bei Betrachtung der gesamten Anzahl Entscheide im Justizvollzug um einen sehr seltenen Einzelfall. Die Verantwortung für die Durchführung des Strafvollzugs liegt beim Justizvollzug. Eine allfällige Kritik am gesetzlichen Auftrag oder am Resozialisierungsziel ist aber nach den vorstehenden Erläuterungen nicht an den Justizvollzug und seine Mitarbeitenden zu richten, welche die ihnen übertragenen Aufgaben professionell und engagiert bestmöglich zu erfüllen versuchen.

1.2 Kantonspolizeiliche Einsatzdoktrin bei unbewilligten Demonstrationen oder gewaltbereiten Ansammlungen

Anlass

Bei einem Vorfall vom 7. Oktober 2016 beim Flughafengefängnis hat die Kantonspolizei eine Demonstration, bei der es zu Hausfriedensbruch und Sachbeschädigungen gekommen ist, weder aufgelöst noch die Täter aus der Demonstration herausgeholt.

Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat der Sicherheitsdirektion daher grundsätzliche Fragen zum Vorgehen der Kantonspolizei bei unbewilligten Demonstrationen gestellt. Ebenfalls hat sie unter Einbezug der Justizkommission der Oberstaatsanwaltschaft Fragen zum Vorgehen der Kantonspolizei gestellt. Die schriftlich gestellten Fragen wurden von der Sicherheitsdirektion und von der Direktion der Justiz und des Innern schriftlich beantwortet. Ergänzende Erläuterungen erfolgten anlässlich einer Kommissionssitzung durch den Sicherheitsdirektor, einen Offizier der Kantonspolizei und einen Vertreter der Oberstaatsanwaltschaft.

Rechtliche Grundlage und Prinzipien polizeilichen Handelns

Das polizeiliche Handeln kann in zwei verschiedene Aufgabenbereiche mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen aufgeteilt werden. Einerseits ist es Aufgabe der Kantonspolizei mit Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beizutragen (§ 3 Abs. 1 Polizeigesetz [PolG]). Andererseits ist sie Strafverfolgungsbehörde (§ 86 Abs. 1 lit. a Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation) und führt Ermittlungsverfahren durch (Art. 306 f. Strafprozessordnung). Die Polizei ist bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an die Rechtsordnung gebunden. Sie achtet die verfassungsmässigen Rechte und die Menschenwürde der Einzelnen (§ 8 Abs. 1 und 2 PolG). Das polizeiliche Handeln muss zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig und geeignet sein. Unter mehreren geeigneten Massnahmen sind jene zu ergreifen, welche die betroffenen Personen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigen, und die Massnahmen dürfen nicht zu einem Nachteil führen, der in einem erkennbaren Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht (§ 10 Abs. 1–3 PolG). Das polizeiliche Handeln richtet sich zudem in erster Linie gegen die Person, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar stört oder gefährdet (§ 18 Abs. 1 PolG).

Demonstrationen

Bei unbewilligten Demonstrationen oder gewaltbereiten Ansammlungen geht es um Fälle, in denen die Polizei sogenannten unfriedlichen Ordnungsdienst leistet, d. h., einen über den üblichen Rahmen der Polizeiarbeit hinausgehenden Auftrag zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit bewältigt. Die Polizei ist dafür speziell ausgebildet und ausgerüstet. Solche Einsätze sind keine Alltagsereignisse; oft erfolgen sie zur Unterstützung kommunaler Polizeien. Immer geht es beim unfriedlichen Ordnungsdienst um den Schutz von Personen und Sachwerten. Auch hier gilt die Rechtsordnung uneingeschränkt. Dazu gehört auch, dass das polizeiliche Handeln vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit geprägt ist. Regelmässig befindet sich die Polizei bei solchen Einsätzen in einer deutlichen personellen Unterzahl. Es wird deshalb alles daran gesetzt, mit dem verhältnismässigen Einsatz von Distanzmitteln die direkte Konfrontation von Demonstrierenden und Einsatzkräften zu vermeiden sowie Dritte zu schützen.

Besonders anspruchsvoll ist diese Aufgabe, wenn einzelne oder eine Gruppe Demonstrierender mit der Absicht der Begehung von Sachbeschädigungen oder anderer Vergehen ohne die Gefährdung von Leib oder Leben den Schutz der überwiegend friedlich Demonstrierenden nutzen, um ihre Absichten in die Tat umzusetzen. Von polizeilichen Massnahmen, die mutmasslich zu Verletzungen von an den Taten unbeteiligten Dritten führen würden, ist in solchen Fällen aufgrund der Verhältnismässigkeit in der Regel abzusehen. Die Polizei konzentriert sich diesfalls darauf, die Täter zu identifizieren, damit sie wegen ihrer Straftaten verfolgt werden können. Auch dies ist nicht immer einfach, da die Täter teilweise versuchen anonym zu bleiben, indem sie sich beispielsweise vermummen.

Über das konkrete polizeiliche Vorgehen entscheidet der für den jeweiligen Einsatz verantwortliche Einsatzleiter. Bei grösseren planbaren Ereignissen erfolgen die Entscheide aufgrund eines entsprechenden schriftlichen Befehls des Kommandanten, bei spontanen Ereignissen aufgrund der allgemeinen Richtlinien der Durchsetzung des Rechts im Rahmen der Verhältnismässigkeit zum Schutz von Leib und Leben aller Beteiligten.

Eine mögliche Vorgehensweise kann die Einkesselung der Demonstrierenden sein, wenn möglich derjenigen, welche die Straftaten begehen, um eine Personenkontrolle durchzuführen. Das ist insbesondere bei der Begehung zahlreicher Straftaten eine Option. Bei spontanen, unbewilligten Demonstrationen oder gewaltbereiten Ansammlungen ist die Polizei aber häufig nicht mit entsprechenden Einsatzmitteln vor Ort.

Konkreter Vorfall

Beim eingangs genannten Vorfall handelte es sich um einen sogenannten Knastspaziergang. Solche Demonstrationen zu Gefängnissen finden immer wieder einmal statt, gerade auch zum Flughafengefängnis, das unter anderem ausländerrechtliche Administrativhaft vollzieht. Durchschnittlich beteiligen sich an Demonstrationen zum Flughafengefängnis erfahrungsgemäss 30 bis 50 Personen, die in friedlicher Absicht ohne die Begehung von Verbrechen oder Vergehen dort ihre Meinung äussern. Am 7. Oktober 2016 nahmen aussergewöhnlicherweise aber rund 100 Personen daran teil, darunter fünf Personen, die den Zaun des Gefängnisparkplatzes beschädigten, auf den Parkplatz gelangten und dort ein Motorrad und ein Auto beschädigten. Aufgrund der Situation, dass die fünf Personen dies im Schutze von Dutzenden friedlich Demonstrierender taten, konnte die Kantonspolizei nicht, ohne Personenschäden zu befürchten, auf diese zuzugreifen, weshalb sie davon absah und im Nachgang zu den Straftaten die Spuren sicherte.

Einsatzbeurteilung durch die Polizei

Die Kantonspolizei führt nach jedem Einsatz im unfriedlichen Ordnungsdienst eine Einsatzbeurteilung durch. Eine solche hat auch im Fall, der Anlass zu den Abklärungen gegeben hat, stattgefunden. Die Polizei hat dazu eine Massnahme beschlossen, die es ihr bei einer nächsten vergleichbaren Demonstration besser ermöglichen wird, auf allfällige Straftäter zuzugreifen.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat festgestellt, dass die Kantonspolizistinnen und -polizisten, die im unfriedlichen Ordnungsdienst eingesetzt werden, über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Diese sind in der Lage, unter schwierigen Bedingungen in kurzer Zeit vertretbare und der Situation entsprechend verhältnismässige Entscheidungen zu treffen. In einem konkreten Fall die Verhältnismässigkeit zu wahren, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die einer Gratwanderung entsprechen kann. Die Aufgabe ist dann umso anspruchsvoller, wenn der Entscheid über eine Massnahme in äusserst kurzer Zeit gefällt werden muss. Eine polizeiliche Massnahme kann auf der einen Seite unverhältnismässig sein, wenn sie die Rechtsgüter anderer zu wenig schützt, die Polizei also zu wenig konsequent gegen Störer oder Straftäter vorgeht, sie kann aber auch auf der anderen Seite unverhältnismässig sein, wenn durch die Massnahme Rechtsgüter stärker gefährdet werden als durch die Störer oder Straftäter.

Vorliegend sind durch die Demonstration und den Polizeieinsatz keine Personen zu Schaden gekommen. Durch die Sicherung der Spuren durch die Kantonspolizei konnte die Staatsanwaltschaft ein Straf-

verfahren gegen eine Person eröffnen. Im Rahmen des Ordnungsdienstes verfügt die Kantonspolizei im Übrigen über ein Kamerateam, das mit professionellen Aufnahmegeräten die Begehung von Straftaten zur Beweissicherung aufzuzeichnen versucht.

Damit sind die Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission abgeschlossen.

1.3 Kostengutsprache des ZVV für die Trambeschaffung durch die VBZ

Anlass

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bereits früher mit der Trambeschaffung der VBZ im Zusammenhang mit der Kostengutsprache des ZVV auseinandergesetzt (siehe Tätigkeitsberichte 2015/2016, S. 16 ff., und 2016/2017, S. 50). Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) starteten 2011 das Projekt, Fahrzeuge des Typs Tram 2000 durch neue Trams zu ersetzen. Mit Beschlüssen vom 10. Februar 2011 und 28. September 2012 nahm der Verkehrsrat vom Beschaffungskonzept Kenntnis und beauftragte die VBZ, die Beschaffung einzuleiten sowie dem Verkehrsrat vor Erteilung des Zuschlags Antrag auf Kostengutsprache zu stellen. Die Beurteilung der Offerten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens erfolgte durch die VBZ. Die Angebote waren seit Herbst 2013 ausgewertet, die Resultate hingegen noch nicht kommuniziert. Über den Zuschlag entscheidet das zuständige städtische Gremium. Für die Finanzierung der Folgekosten ist jedoch der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) zuständig.

Die VBZ stellten demzufolge im Januar 2014 ein Gesuch um Kostengutsprache. Über dieses entscheidet der Verkehrsrat des Kantons Zürich als Führungsorgan des ZVV. In diesem Verfahren prüft der Verkehrsrat das Gesuch auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG), insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit. Im vorliegenden Fall sollte eine Zweitmeinung Klarheit über offene Fragen zum Gesuch schaffen. In der Folge gewährten jedoch nicht alle Anbieter dem vom ZVV beauftragten Gutachter Einblick in die Offerten. Das verunmöglichte dem Verkehrsrat eine abschliessende Beurteilung. Der Verkehrsrat beschloss daher, keine Kostengutsprache zu leisten. Gegen diesen Entscheid erhob die Stadt Zürich, vertreten durch die VBZ, Rekurs an den Regierungsrat. Dieser hob mit Beschluss vom 15. September 2015 den Beschluss des Verkehrsrates auf und wies ihn an, einen neuen Gutachter zu bestimmen, was sinnvollerweise in gemeinsamer Absprache mit den VBZ geschehen solle. Nach Vorliegen dieses Entscheides einigten sich der ZVV und die VBZ Ende September 2015 darauf, eine

gemeinsame Lösung zu suchen bzw. in gemeinsamer Absprache einen Gutachter für eine neue Expertise zu bestimmen. Der gemeinsamen Medienmitteilung des ZVV und der VBZ vom 20. Januar 2016 konnte schliesslich entnommen werden, dass ein solcher Gutachter gefunden wurde. Der Verkehrsrat bestätigte diese Auswahl und erteilte dem ZVV und der VBZ den Auftrag, die Zweitmeinung einzuholen.

Beurteilung des Kostengutspracheverfahrens

Das Kostengutspracheverfahren entsprach der gängigen Praxis. Einzig der Entscheid des Verkehrsrates, mangels Zweitmeinung die Kostengutsprache abzulehnen, wurde vom Regierungsrat gerügt und zum neuen Entscheid an den Verkehrsrat zurückgewiesen. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission hätte das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat allenfalls vermieden werden können, wenn sowohl die VBZ als auch der ZVV etwas dialogbereiter gewesen wären und subtiler vorgegangen wären. So hätten die VBZ den ZVV bei der nachträglichen Änderung eines Bewertungskriteriums in den Ausschreibungsunterlagen rechtzeitig einbeziehen können. Der ZVV bzw. der Verkehrsrat wiederum hätte vor Ablehnung der Kostengutsprache intensiver und unter Mitwirkung der VBZ einen neuen Gutachter für die Zweitmeinung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit suchen können.

Vergabeentscheid

Seit dem letzten Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission hat der Stadtrat von Zürich in Kenntnis einer zweiten Zweitmeinung und der Kostengutsprache des ZVV den Vergabeentscheid gefällt, der zugunsten von Bombardier Switzerland ausgefallen ist.

Anfechtung vor Verwaltungsgericht

Nachdem die Mitbieter Siemens Schweiz und Stadler Rail gegen den Vergabeentscheid Rekurs beim Zürcher Verwaltungsgericht eingereicht hatten, war die Vertragsunterzeichnung zwischen den VBZ und Bombardier blockiert.

Das Verwaltungsgericht hat den Beschwerden von Siemens und Stadler Rail betreffend die Beschaffung neuer Trams (Ersatz Tram 2000) mit Beschluss vom 10. Februar 2017 keine weitere aufschiebende Wirkung gewährt.

Der Beschwerde gegen Vergabeentscheide kommt gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen keine aufschiebende Wirkung zu. Diese hätte aber erteilt werden können, wenn die Beschwerde als ausreichend begründet erschienen wäre und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstanden hätten. Für den Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Beschwerden gegen den Zuschlag an Bombardier war deshalb

zu prüfen, ob der aufschiebenden Wirkung überwiegende Interessen entgegenstehen. Im Rahmen dieser Interessenabwägung waren einerseits die Erfolgsaussichten der beiden Beschwerden und andererseits die Dringlichkeit der Beschaffung zu beurteilen.

Das Gericht gelangte bei einer vorläufigen Prüfung zur Auffassung, dass die Vergabe durch die VBZ ohne Rechtsverletzung an die Anbieterin Bombardier erfolgt ist und dass deshalb eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für die Abweisung der beiden Beschwerden von Siemens und Stadler Rail spricht.

Siemens hatte zur Hauptsache beantragt, den Zuschlag an Bombardier aufzuheben und den Auftrag ihr selbst zu erteilen. In Übereinstimmung mit dem vom ZVV und den VBZ eingeholten Gutachten gelangte das Gericht zur vorläufigen Auffassung, dass das Angebot von Siemens zwar etwas höher zu bewerten ist als die Bewertung durch die Verkehrsbetriebe; trotz des tieferen Angebotspreises von Siemens sei es aber unter Berücksichtigung der Kriterien Kundennutzen, betrieblicher Nutzen und technischer Nutzen zulässig gewesen, das Angebot von Bombardier höher zu bewerten als das Angebot von Siemens.

Stadler Rail hatte zur Hauptsache beantragt, den Zuschlag an Bombardier aufzuheben und die Sache an die Vergabebehörde zur (teilweisen) Neudurchführung des Verfahrens zurückzuweisen. Den VBZ attestierte das Gericht in der vorläufigen Beurteilung eine ausreichende Transparenz bei der Durchführung des Vergabeverfahrens; es würden keine genügenden Gründe vorliegen, um den Zuschlag an Bombardier aufzuheben und die Sache zur (teilweisen) Wiederholung des Vergabeverfahrens an die VBZ zurückzuweisen.

Bei dieser Beurteilung und angesichts der Dringlichkeit der Beschaffung gewichtete das Gericht die städtischen Interessen an einer zeitnahen Vergabe stärker als das Interesse an einer weiteren Gewährung der aufschiebenden Wirkung bis zur Endentscheidung. Gegen den Beschluss hätte Beschwerde an das Bundesgericht in Lausanne erhoben werden können.

Die VBZ liessen daraufhin mitteilen, dass sie den Liefervertrag mit Bombardier abschliessen könnten, ohne auf den materiellen Entscheid des Verwaltungsgerichts warten zu müssen. Im Zwischenentscheid sehe man eine Vorwegnahme des materiellen Entscheids. Beide Beschwerdeführer haben mitgeteilt, den Zwischenentscheid nicht an das Bundesgericht weiterziehen zu wollen. Am 2. März 2017 haben die VBZ und Bombardier den Vertrag über 70 neue Flexity-Trams und 70 Optionsfahrzeuge unterschrieben. Stadler Rail hat schliesslich mitgeteilt, das Verwaltungsgerichtsverfahren nicht weiterzuführen.

Verzögerung der Beschaffung

Der 2011 ausgeschriebene Auftrag, der schon 2014 hätte vergeben werden sollen, aber zunächst aufgrund der Ablehnung der Kostengutsprache durch den ZVV, eines darauffolgenden Rekursverfahrens der VBZ gegen den ZVV und der Einholung eines zweiten Zweitgutachtens erheblich verzögert wurde, wurde durch das erwähnte Rekursverfahren gegen den Vergabeentscheid weiter verzögert.

Engpass bei den Tramfahrzeugen

Im Dezember 2017 ist die neue Tramlinie über die Hardbrücke in Betrieb gegangen. Auf Ende 2019 ist die Verlängerung der Tramlinie 2 nach Schlieren geplant. Dadurch steigt der Fahrzeugbedarf. Die Inbetriebnahme der Tramverbindung Hardbrücke hatte eine andere Zusammenstellung und einen angepassten Einsatzplan der vorhandenen Tramkompositionen bedingt, um der erwarteten Nachfrage gerecht zu werden. Um diesen Bedarf decken zu können, wurden Fahrzeuge aus der Reserve in den Liniendienst verschoben. Diese Massnahme erfolgt ebenfalls für die Verlängerung der Linie 2 nach Schlieren.

Der Kauf von auswärtigen Trams lässt sich gemäss VBZ technisch und wirtschaftlich nicht rechtfertigen. Ebenso sehen die VBZ von einer dauerhaften Umstellung einer Tramstrecke auf Busbetrieb ab. Mit den genannten Massnahmen und einer reduzierten Fahrzeugreserve kann das Fahrplanangebot aufrechterhalten werden. Die Verfügbarkeit der benötigten Anzahl Trams für die entsprechenden Kursleistungen kann so sichergestellt werden.

Das erste neue Flexity-Tram wird nach der im März 2017 erfolgten Vertragsunterzeichnung plangemäss im November 2019 in Zürich eintreffen. Eine Normalisierung des Trambestands erwarten die VBZ auf das Fahrplanjahr 2021.

Für die Fahrgäste sollen die Überbrückungsmassnahmen nach Möglichkeit ohne Qualitätseinbussen erfolgen. Sollten trotz dieser organisatorischen und technischen Massnahmen keine Tramzüge zur Verfügung stehen, so haben die VBZ bereits heute verschiedene vorübergehende Massnahmen vorbereitet, die im Ereignisfall situativ zum Einsatz kommen.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Mit der Vertragsunterzeichnung zwischen den VBZ und Bombardier und den von den VBZ getroffenen bzw. vorbereiteten Massnahmen ist die Angelegenheit aus kantonaler Sicht erledigt.

1.4 Kantonale Wohnbauförderung

Ausgangslage

Die Wohnbauförderung ist ein gesetzlicher Auftrag. Der Staat und die Gemeinden fördern die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringen Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht (§ 1 Abs. 1 Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung). Der Staat fördert zudem das selbst genutzte Wohneigentum für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen (Abs. 2).

Funktionsweise der kantonalen Wohnbauförderung

Beim Kanton ist die Fachstelle Wohnbauförderung für die Erfüllung der Aufgaben zuständig, die diese mit sechs Mitarbeitenden und insgesamt 490 Stellenprozenten erledigt. Die Fachstelle ist Teil des Amtes für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion.

Der Kanton und die Gemeinden übernehmen befristet die Finanzierung eines Teils der Investitionskosten ausgewählter Wohnungen einer Wohnsiedlung. Die Förderdarlehen werden zinslos gewährt. Der Zinsverzicht führt zu einer Verbilligung der Wohnungsmieten. Subventionsempfänger sind gemeinnützige Bauträger wie Gemeinden, öffentlich-rechtliche Stiftungen, Wohnbaugenossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Aktiengesellschaften. Die Subventionsnutznießer sind die Mieterinnen und Mieter.

Bei Neubauten sind die Anfangsmieten gemeinnütziger Wohnungen und solcher auf dem freien Markt mit Ausnahme der Zentren etwa gleich. Während bei Wohnungen auf dem freien Markt die Mieten bei Mieterwechseln in der Regel erhöht werden, bleiben die Mieten gemeinnütziger Bauträger aufgrund der Kostenmiete konstant. 20–25 Jahre nach Erstellung der Wohnungen liegen die Mieten gemeinnütziger Bauträger 20–30% unter den Wohnungsmieten auf dem freien Markt. Mithilfe der Wohnbauförderung kann dieser Unterschied bei einem Teil der Wohnungen bereits von Anfang an erreicht werden.

Unterstützungswürdige Gebäude

Unterstützt werden Wohnbauvorhaben mit guter baulicher und architektonischer Qualität. Nicht unterstützt werden Luxus-, Zweit- und Ferienwohnungen, Alters- und Pflegeheime und Bauten mit geringem Wohnanteil. Die Gebäude müssen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus (SIA-Norm 500, «Hindernisfreie Bauten») und minimale Gesamt-Nettowohnflächen pro Wohnung einhalten.

Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter

Damit die Mieterinnen und Mieter eine subventionierte Wohnung belegen dürfen, müssen sie ihren Wohnsitz seit mindestens zwei Jahren im Kanton Zürich haben, über eine Niederlassungs- oder Daueraufenthaltsbewilligung verfügen und die Einkommens- und Vermögenslimiten einhalten.

Die derzeitigen Einkommenslimiten liegen bei Fr. 49 200 bei einer Person und bei Fr. 58 000 bei zwei und mehr Personen zum Zeitpunkt des Bezuges. Vier Jahre nach dem Bezug liegen sie bei Fr. 55 100 bzw. Fr. 65 900. 5% des Vermögens, das Fr. 100 000 übersteigt, wird zum Einkommen hinzugerechnet. Das höchstzulässige steuerbare Vermögen beträgt Fr. 200 000.

Bei der Wohnungsbelegung gilt, dass die Personenzahl der Zimmerzahl minus eins entsprechen muss. Bei einer Wohnung ab drei und mehr Zimmern gilt das Familienerfordernis. Wohngemeinschaften kommen daher nicht infrage.

Verbilligung

Die Verbilligung der Mieten durch die kantonalen und kommunalen Darlehen beträgt 2016/2017 ungefähr 16%.

Zur Verfügung stehende finanzielle Mittel

Der Kanton stellt für die Wohnbauförderung einen Rahmenkredit von insgesamt 180 Mio. Franken zur Verfügung. Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens des Kantons ist eine gleichwertige Gemeindeleistung. Diese kann auch durch Dritte übernommen werden.

Per 31. Mai 2017 waren noch 61,2 Mio. Franken verfügbar, nachdem per 1. Mai 2017 im Rahmen der einmal jährlich durchgeführten Amortisationsrunde 9,2 Mio. Franken zurückgeflossen sind. Bei den Gemeinden sind im Moment Gesuche für rund 25–30 Mio. Franken in Bearbeitung. Als Grund für die Nichtausschöpfung kann das tiefe Hypothekarzinsniveau angesehen werden. Je tiefer das Zinsniveau, umso einfacher können sich gemeinnützige Bauträger finanzieren und umso schlechter ist für sie das Verhältnis von Nutzen und Aufwand. Die nicht ausgeschöpften Mittel verbleiben in der Staatskasse und stehen damit anderen Bereichen zur Verfügung.

Sicherstellung und Zweckerhalt

Der Kanton stellt die Zweckerhaltung über eine Grundpfandverschreibung und Eigentumsbeschränkungen sicher. Er verfügt die höchstzulässigen Mieten nach dem Prinzip der Kostenmiete. Er führt regelmässige Kontrollen der Mieten sowie der persönlichen und finanziellen Verhältnisse von Mieterinnen und Mietern durch und spricht

Sanktionen bei Zweckentfremdung aus. Er erlässt Vorschriften zur Rechnungsführung.

Die Kontrollen werden wie folgt durchgeführt: Vor Erstellung der Bauten wird anhand einer technischen Prüfung sichergestellt, dass die Kostenvorgaben und die baulichen Anforderungen eingehalten sind. Bei Bauvollendung wird dies nochmals überprüft. Die Mieterinnen und Mieter werden vor Wohnungsbezug auf Einhaltung der persönlichen Voraussetzungen hin geprüft, anschliessend alle zwei Jahre wieder. Die Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Anforderungen sind bei den Bauten der Verzicht auf die Subventionierung bzw. die Rückforderung bereits getätigter Auszahlungen. Bei den Mieterinnen und Mietern: Bei Feststellen einer Zweckentfremdung wird grundsätzlich die Verbilligung gestrichen. Das heisst, der Darlehnsanteil für die betreffende Wohnung ist zu verzinsen. Dann wird eine Frist von höchstens zwei Jahren gegeben, um die Situation zu bereinigen, entweder durch Kündigung, Rückzahlung des Darlehens, Änderung der Lebensumstände oder einen Wohnungsabtausch.

Verfahren zur Gewährung der Wohnbauförderung

Die Verfahrensschritte sehen wie folgt aus:

1. Information und Vorabklärung
2. Einreichung des Gesuchs an die Gemeinde; nach Entscheid der Gemeinde Weiterleitung an den Kanton
3. Subventionszusicherung durch den Kanton
4. Bauausführung
5. Grundbucheintrag
6. Bezugskontrolle
7. Bauabrechnung an die Gemeinde; nach Kontrolle an den Kanton
8. Subventionsvertrag
9. Auszahlung und Bewirtschaftung

Effekt der Wohnbauförderung

In den letzten fünf Jahren wurden folgende Gesuche gestellt. Allen Gesuchen konnte stattgegeben werden.

	Gesuche	Subv. Wohnungen
2016	5	120
2015	8	164
2014	2	56
2013	5	84
2012	4	165

Im Kanton sind zurzeit rund 3800 Wohnungen subventioniert (ca. 0,53% aller Wohnungen). Davon befinden sich rund 2500 Wohnungen in der Stadt Zürich, womit dort rund 1,15% der Wohnungen subventioniert sind.

Die Wohnbauförderung hat einen positiven Einfluss auf die Sozialausgaben der öffentlichen Hand, da finanziell und sozial schwächere Haushalte weniger Zusatzleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfebeiträge beanspruchen. Zudem fördert es eine ausgewogene soziale Durchmischung und reduziert die mietpreisbedingte Segregation.

Die gemeinnützigen Bauträger, die bei der Wohnbauförderung ein Gesuch einreichen, bauen überdurchschnittlich ökologisch und energieeffizient. Von den in den letzten fünf Jahren geförderten 24 Gesuchen erfüllten 17 die Anforderungen zur Gewährung des Energiezuschlags. Fünf davon erreichten sogar den Minergie-P-Standard. Sechs Objekte, allesamt Erneuerungsobjekte, erreichten die Anforderungen nicht. Zwei davon waren im Inventar denkmalgeschützter Bauten. 14-mal wurde der Energiezuschlag in Anspruch genommen, um die Kostenlimiten der Wohnbauförderung einzuhalten. Bei drei Objekten wurden die Kostenlimiten auch ohne Inanspruchnahme des Energiezuschlags eingehalten.

Aktuelles Umfeld

Tiefzinsphasen werden in der Regel genutzt, um sich langfristig zinsgünstig zu finanzieren. Einige gemeinnützige Bauträger haben dies bereits vor fünf, sechs Jahren getan, als sie das Allzeittief vermuteten, und müssen das jetzt aussitzen, andere liessen sich durch die Zinssituation nicht unter Druck setzen.

Die gemeinnützigen Bauträger sind sehr vielfältig und individuell, sowohl was ihre Ausrichtung, die Grösse als auch ihre Professionalität betrifft. Ihnen stehen zwei kompetente Dachverbände beratend zur Seite, die auch bei Finanzierungsfragen zur Verfügung stehen und für das Bundesamt für Wohnungswesen den Fonds-de-Roulement (Restfinanzierung für gemeinnützige Wohnbauträger) verwalten. Grössere Bauträger haben einen Erneuerungsplan für ihren Gebäudepark. Sie agieren relativ unabhängig von der Zinssituation, nutzen aber die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente und ergreifen auch schon mal Finanzierungschancen. So werden im Moment sehr viele Ersatzneubauten verwirklicht. Dies hat aber nicht nur mit den tiefen Zinsen zu tun, sondern auch mit der Verknappung des Bodens und der Schwierigkeit, an Bauland zu kommen.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Gerade in Tiefzinsphasen ist darauf zu achten, dass zusammen mit der staatlichen Wohnbauförderung in gewissen Regionen nicht ein Überangebot an Wohnraum entsteht. Der gesetzliche Auftrag ist so auszuüben, dass das erwünschte Ziel der Wohnbauförderung erreicht wird, ohne dass Marktverzerrungen entstehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zielsetzung der Wohnbauförderung mit den geltenden rechtlichen Grundlagen erreicht werden kann. Allerdings drängt sich mit der Verdichtung immer mehr die Problematik der Landbeschaffung in den Mittelpunkt. Hierfür sieht das Wohnbauförderungsrecht kein Instrument vor.

1.5 Zurückhalten von Studien durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit

Anlass

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hatte eine Studie zur Zuwanderung verfasst. Sie wurde in zwei Teile aufgeteilt. Den ersten Teil, der einen neuen Fachkräftemangel-Indikator beinhaltet, veröffentlichte das AWA Anfang September 2016. Der zweite Teil wurde durch die Medien Ende November veröffentlicht. Das AWA hat gegenüber den Medien erklärt, dass es den zweiten Teil bewusst zurückgehalten hatte.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die politische Diskussion bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative um den Inländervorrang stand Anfang September 2016 noch am Anfang und war von der Aussage geprägt, dass es zu viele Zuwanderer gebe. Ende November 2016 war die Debatte fortgeschritten, und die Studie konnte gemäss dem AWA einen Mehrwert schaffen.

Eine Branchenlösung zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative erachtete das AWA als nicht opportun. Es bevorzugte eine Analyse nach Berufen als exaktere Grundlage. Der erste Teil der Studie vermochte die Branchenebene zu befriedigen. Dabei wurde vom AWA darauf hingewiesen, dass man irritiert sei, dass es in gewissen Branchen eine erhebliche Zuwanderung gebe, und man diesem Umstand nachgehe. Es wurde angekündigt, dass die Zuwanderung in Nicht-Mangelberufe analysiert werde. Der Befund, dass nur 20% der Ausländer in Berufen mit Fachkräftemangel arbeiten würden, bedurfte einer differenzierten Betrachtung.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Volkswirtschaftsdirektion bzw. das AWA haben einen bewussten Entscheid zur Veröffentlichung der von ihnen in Auftrag gegebenen Studien getroffen. Sie verfügen im Rahmen von Kantonsverfassung und Gesetz über die Information und den Datenschutz über einen gewissen Ermessensspielraum über einen sinnvollen Zeitpunkt der Veröffentlichung zu entscheiden. Die Gründe für die zweistufige Veröffentlichung sind nachvollziehbar. Die Abklärungen sind für die Geschäftsprüfungskommission damit abgeschlossen.

1.6 Zusammenschluss der Abraxas Informatik AG und der Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen

Hintergrund

Am 7. Juni 2017 machte der Regierungsrat bekannt, dass er einem Zusammenschluss der Abraxas Informatik AG (Abraxas) mit der Verwaltungsrechenzentrum AG St. Gallen (VRSG) zustimmt (RRB Nr. 525/2017). Er handelte dabei als Eignervertreter des Kantons Zürich, der einen Aktienanteil von 50% oder 5 Mio. Franken an der bisherigen Abraxas hielt. In derselben Woche stimmte auch der Regierungsrat des Kantons St. Gallen, des zweiten Eigners der Abraxas, dem Zusammenschluss zu. Bis Ende August 2017 erklärten sich auch die Aktionäre der VRSG (der Kanton Zürich mit einem Anteil von Fr. 50000 oder 0,7% des Aktienkapitals, die Kantone St. Gallen, Thurgau und Appenzell Ausserrhoden sowie 130 Gemeinden, unter anderem im Kanton Zürich) zu dem Schritt bereit. Die Transaktion wird mittels eines Aktientauschs abgewickelt, unmittelbare finanzielle Auswirkungen ergeben sich für den Kanton Zürich nicht. Der Aktienanteil des Kantons Zürich am neuen Unternehmen beträgt 42,4%. Die Fusion wird 2018 vollzogen.

Vorgehen der Geschäftsprüfungskommission

Für die Geschäftsprüfungskommission, die sich in den letzten Jahren hin und wieder mit Fragen zur Beteiligung des Kantons Zürich an der Abraxas befasst hatte, kam der Schritt unerwartet. Sie beauftragte ihre Subkommission «IT kantonale Verwaltung», Abklärungen zu den Hintergründen des Regierungsratsbeschlusses zu treffen.

Die Subkommission führte daraufhin am 6. Juli 2017 und am 7. Dezember 2017 zwei Gespräche mit dem Finanzdirektor zum Thema durch. Bei beiden Gesprächen wurde dieser vom Chef der kantonalen Tresorerie begleitet, die für den Kanton das Beteiligungsmanagement zur Abraxas-Beteiligung betreut. Am zweiten Gespräch nahm zudem

der CEO der Abraxas teil. Schliesslich war bei beiden Gesprächen auch eine Delegation der Finanzkommission dabei, wie es bei finanzrelevanten Themen der Subkommission «IT kantonale Verwaltung» regelmässig der Fall ist.

Die Subkommission legte auf zwei Fragestellungen besonderes Gewicht: die Abstimmung des Schritts auf die kantonale IKT-Strategie und die Risikoanalyse des Regierungsrates. Die grundsätzliche Frage, ob eine Beteiligung des Kantons an einer IT-Dienstleistungsfirma angezeigt ist, wurde von der Subkommission ebenfalls angesprochen, aber nicht vertieft diskutiert, zumal sie nicht unmittelbar Gegenstand des aktuellen Entscheids des Regierungsrates war. Mittelfristig wird diese Frage politisch zu klären sein.

Abstimmung mit der kantonalen IKT-Strategie

Der Fusionsentscheid des Regierungsrates fiel in die Zeit der – bis heute laufenden – Arbeiten zur Neudefinition der kantonalen IKT-Strategie (näher dazu Abschnitt 2.5 dieses Berichts). Für die Subkommission stellte sich deshalb die Frage, ob der Zeitpunkt des Fusionsentscheids sinnvoll war.

Nach Einschätzung der Subkommission sind die Abraxas als Lieferantin und der Kanton als Leistungsbezüger gegenseitig von erheblicher Bedeutung füreinander. So macht die Abraxas (vor Fusion) rund 30% ihres Umsatzes mit dem Kanton Zürich, und umgekehrt beziehen viele Stellen des Kantons essenzielle IT-Dienstleistungen von der Abraxas. Die BDO AG, die 2016 im Auftrag des Regierungsrates eine umfangreiche Überprüfung der Informatik des Kantons Zürich vorgenommen hatte, hat die starke Verzahnung des Kantons mit der Abraxas in ihrem Schlussbericht darum als «betriebliches und IT-sicherheitsmässiges Klumpenrisiko» für den Kanton bezeichnet und ihm empfohlen, dieses Risiko näher zu untersuchen. Die Subkommission hätte deshalb erwartet, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner neuen IKT-Strategie das Verhältnis des Kantons als Leistungsbezüger zur Abraxas grundsätzlich klärt und bis dahin keine Entscheide fällt, welche die Zukunft der Abraxas so stark beeinflussen wie eine Fusion.

Die Finanzdirektion stellte sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass der Fusionsentscheid einzig im Kontext der kantonalen Eigentümerstrategie zu sehen sei und bewusst nicht in einen Zusammenhang zur IKT-Strategie gestellt wurde. Der Regierungsrat habe die Fusion aus Eigentümersicht beschlossen, weil er sich davon eine positive wirtschaftliche Entwicklung und eine Wertsteigerung der vom Kanton gehaltenen Beteiligung verspreche. Für den Kanton als Leistungsbezüger sei die Abraxas hingegen eine Firma wie jede andere, die ihre Aufträge einzig aufgrund des Preis-Leistungs-Verhältnisses ihrer Angebote erhalte, nicht aufgrund strategischer Festlegungen. Daran ändere sich durch die Fusion nichts.

Risikoanalyse

Die Subkommission warf auch die Frage auf, ob das Zusammengehen mit der VRSG für die Abraxas und den Kanton als deren Eigner ein wirtschaftlich vorteilhafter Schritt sei und inwieweit der Regierungsrat die diesbezüglichen Risiken bei seiner Entscheid berücksichtigt hatte.

Die Finanzdirektion führte dazu aus, dass die beiden Fusionspartner insgesamt drei Prüffirmen damit beauftragten, eine unabhängige Beurteilung der Chancen und Risiken eines Zusammenschlusses sowie eine Due-Diligence-Bewertung der beiden Partner vorzunehmen. Alle seien zu einer positiven Beurteilung gekommen. Die Finanzdirektion und der Regierungsrat seien über die Prüfergebnisse wie auch über alle anderen Schritte der Abraxas umfassend und zeitgerecht informiert worden, für die wichtigsten Meilensteine wurde das Einverständnis des Regierungsrates eingeholt. Die vorhandenen Unterlagen seien so umfassend gewesen, dass die Finanzdirektion und der Regierungsrat auf die Erstellung eines zusätzlichen eigenen Gutachtens verzichtet hätten.

Aus Sicht der Finanzdirektion wäre auch ein Verzicht auf eine Fusion nicht risikofrei gewesen. Die bisherige Abraxas wäre auf Dauer einerseits zu gross gewesen für eine Nischenstrategie, andererseits aber zu klein, um grosse Synergien zu erzielen. Das fusionierte Unternehmen könne die gesamte Nutzerkette von den Bürgern über die Gemeinden und Kantone bis zum Bund abdecken und sei dank Skaleneffekten wettbewerbsfähiger.

Die Aussichten der fusionierten Abraxas beurteilt der Regierungsrat als positiv. Nach einer Phase der Konsolidierung in der Folge der Fusion erwartet er ab 2019 wieder die Ausschüttung einer Dividende in ähnlicher Höhe wie in den vergangenen Jahren. Dies würde einer Ausschüttung an den Kanton Zürich von rund 1–1,5 Mio. Franken pro Jahr entsprechen. Auf die Frage der Subkommission, ob die neue Firma in den nächsten drei oder mehr Jahren zusätzlichen Kapitalbedarf haben werde, wurde darauf verwiesen, dass die Abraxas ein starkes Polster flüssiger Mittel einbringt. Auf absehbare Zeit, sicher aber für den gesamten zweijährigen Planungshorizont, bestehe deshalb trotz der knappen Liquidität der VRSG kein zusätzlicher Kapitalbedarf.

Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat sich für seinen Fusionsentscheid auf eine Reihe externer Beurteilungen stützen konnte und eine Abwägung von Chancen und Risiken vorgenommen wurde. Ob die Fusion unternehmens- und eigentümerstrategisch richtig war, kann erst die Zukunft weisen. Das Marktumfeld, die unternehmerische Ausgangslage der Fusionspartner sowie die Fusionsarbeiten selbst sind Herausforderungen für

die Abraxas. Für den Kanton als Eigentümer sind damit entsprechende finanzielle Risiken und Reputationsrisiken verbunden, für den Kanton als Kunden auch Versorgungsrisiken. Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission wurden diese Risiken für den Kanton mit der erheblichen Vergrößerung des Unternehmens auf jeden Fall nicht verringert. Das von der BDO in ihrem Bericht monierte Klumpenrisiko für den Kanton wurde im Rahmen des Fusionsentscheids nicht bearbeitet und nicht gemindert, sondern durch finanzielle Risiken und Reputationsrisiken angereichert.

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass der Regierungsrat im Rahmen seines Beteiligungsmanagements der Entwicklung der fusionierten Abraxas die entsprechende Aufmerksamkeit zukommen lässt und die Risiken angemessen bewirtschaftet. Dazu muss aus Sicht der Kommission auch eine Prüfung gehören, ob die bestehende Eigentümerstrategie, die sich noch auf die bisherige Abraxas bezogen hatte, aufgrund der neuen Unternehmensstruktur und/oder aufgrund der künftigen kantonalen IKT-Strategie zu aktualisieren sei.

Dass der Regierungsrat mit dem Entscheid über die Fusion nicht abwartete, bis die neue kantonale IKT-Strategie vorliegt, ist für die Geschäftsprüfungskommission weiterhin nicht verständlich. Die Empfehlung aus dem BDO-Bericht, wonach das Dienstleistungsportfolio der Abraxas für den Kanton Zürich von einer unabhängigen Stelle auf betriebliche und sicherheitsrelevante Klumpenrisiken für den Kanton zu untersuchen sei, ist im Rahmen der neuen IKT-Strategie umzusetzen.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat ihre Abklärungen zum Thema damit bis auf Weiteres abgeschlossen. Selbstverständlich wird sie die Entwicklung der Abraxas und das Beteiligungsmanagement durch den Regierungsrat weiterhin mit Interesse verfolgen.

2. Zwischenberichte zu laufenden Abklärungen

2.1 Compliance-Management

Ausgangslage

In den vergangenen Jahren wurden in der kantonalen Verwaltung einzelne, zum Teil schwerwiegende Fälle von Bestechung und Betrug bekannt. Beispiele dafür sind der BVK-Korruptionsfall, der Betrugsfall im Hochbauamt der Baudirektion und der Bestechungsfall in der Hauptabteilung IT der Direktion der Justiz und des Innern.

Diese Einzelfälle bildeten Gegenstand von Untersuchungen und Abklärungen von parlamentarischen Aufsichtsorganen, namentlich der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK und der Geschäftsprüfungskommission.

Massnahmen des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat ebenfalls erkannt, dass aufgrund solcher Vorkommnisse Massnahmen ergriffen werden müssen. Er hat am 3. Oktober 2012 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um einen Projektauftrag für die Korruptionsbekämpfung ausarbeiten zu lassen.

Gestützt auf Empfehlungen von externen Expertinnen und Experten hat der Regierungsrat am 17. Juli 2013 beschlossen, ein Projekt zur Ausarbeitung eines Compliance-Management-Systems ausarbeiten zu lassen.

Definition der Compliance und des Compliance-Management-Systems

Der Begriff «Compliance» steht für die Einhaltung des geltenden Rechts, der Richtlinien und der Verhaltensregeln durch ein Unternehmen und seine Mitarbeitenden. Die Gesamtheit der Grundsätze und Massnahmen eines Unternehmens zur Einhaltung bestimmter Regeln und damit zur Vermeidung von Regelverstössen in einem Unternehmen wird als Compliance-Management-System bezeichnet.

Ziele für die kantonale Verwaltung

1. Den Behörden und Mitarbeitenden aller Stufen ist klar, dass korruptes Verhalten den Interessen des Kantons, seiner Bevölkerung und der Wirtschaft schadet, unter keinen Umständen toleriert wird und Sanktionen zur Folge hat.
2. Das geltende Recht und die organisatorischen Massnahmen, insbesondere ein wirksames internes Kontrollsystem (IKS), stellen sicher, dass die Möglichkeit, korrupte Handlungen auszuüben, möglichst erschwert wird.

3. Feststellungen möglicher unzulässiger Vorgänge können jederzeit einfach und formlos an eine neutrale Stelle gemeldet werden.
4. Die Sanktionen bei korrupten Handlungen erfolgen rasch, umfassend und wirksam.
5. Das Vertrauen in den Kanton und in die rechtmässige sowie wirtschaftliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben wird gestärkt und damit der Ruf des Wirtschaftsraums Zürich verbessert.

Verlauf des Projekts

Die Arbeiten am Projekt wurden mit einiger Verzögerung erst im Verlauf des Jahres 2014 aufgenommen, nachdem sich weder intern noch extern eine qualifizierte Fachkraft finden liess, die bereit gewesen wäre, eine befristete Stelle anzunehmen.

Mit Beschluss vom 11. Februar 2015 hat der Regierungsrat daher einerseits erkannt, dass es ein klares Bekenntnis zu Compliance durch die oberste Führung braucht, damit dem Thema Compliance in allen Verwaltungseinheiten die gehörige Beachtung geschenkt wird. Andererseits ist auch eine zentrale Stelle erforderlich, welche die Verwaltungseinheiten in ihren Bemühungen zur Compliance unterstützt und diese koordiniert. Mit der Schaffung einer Stelle eines Compliance-Managers können beide Zielsetzungen erreicht werden. Insbesondere kann ein Compliance-Manager interne Schulungen zum Thema durchführen, entsprechende Weisungen und Reglemente erarbeiten bzw. die Direktionen bei der Erarbeitung unterstützen, Anfragen beantworten, auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen hinarbeiten und entsprechende Massnahmen entwickeln. Er ist zudem mit den verwaltungsinternen Bedürfnissen und Besonderheiten vertraut und kann einen adäquaten Projektauftrag zur Einführung eines umfassenden Compliance-Management-Systems erarbeiten. Per 1. April 2015 wurde die Stelle des Compliance-Managers geschaffen.

Für sein Legislaturziel 2015–2019 Nr. 10.1 hat der Regierungsrat als Massnahme 10.1f beschlossen, bis 2017 ein Compliance-Management-System einzuführen, um Abweichungen von gültigen Regeln zu vermeiden.

Compliance-Beauftragter

Anfang 2016 hat der Compliance-Beauftragte seine Tätigkeit aufgenommen. Er ermittelt den Handlungsbedarf und wirkt auf ein abgestimmtes Vorgehen zur Vermeidung von Regelverstössen in der ganzen Verwaltung hin. Dabei kann auf die vielfältigen Compliance-Massnahmen in den einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei aufgebaut werden.

Bestehende Compliance-Massnahmen

In der Baudirektion gibt es eine Weisung zur Verhinderung von Korruption. In der Staatskanzlei und seit 1. Januar 2017 auch in der Direktion der Justiz und des Innern gibt es je einen Verhaltenskodex.

Im Übrigen ist das IKS (internes Kontrollsystem) ein wichtiges Instrument.

Direktionsübergreifende Arbeitsgruppe

Zur Qualitätsverbesserung im Bereich Compliance hat der Regierungsrat am 13. Juli 2016 die Finanzdirektion mit der Bildung einer direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe «Compliance» (ARCO) beauftragt. Die Hauptaufgabe der ARCO ist es, den Handlungsbedarf im Bereich Compliance zu konkretisieren und wirksame Compliance-Standards für die kantonale Verwaltung zu empfehlen. Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen die Empfehlungen der ARCO in ihren Tätigkeitsgebieten in eigener Verantwortung anpassen und umsetzen können.

Grundzüge des Compliance-Konzepts

- Das Compliance-Konzept besteht aus dem Festhalten der Compliance-Risiken und dem Handlungskreislauf «Vorbeugen – Aufdecken – Reagieren».

Korruptionsempfindliche Bereiche sind Bereiche, in denen durch Entscheide von Mitarbeitenden andere Personen bedeutende Vorteile erhalten können und insbesondere mindestens eine der nachfolgenden Tätigkeiten ausgeübt wird:

- Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen, Fördermitteln oder anderen Zuwendungen,
- Bewirtschaften von Staatsmitteln in grösserem Umfang,
- Erteilen von Auflagen, Konzessionen, Bewilligungen usw. sowie Erheben von Gebühren,
- Überprüfen des Rechtsvollzugs, was häufige Aussenkontakte erfordert,
- Bearbeiten von Vorgängen mit wertvollen, internen Informationen, die für andere Personen nicht zugänglich sind.

Zum Vorbeugen gehört es, dass auf allen Ebenen umsichtig geführt, genaues Hinschauen und Nachfragen gefördert, das Öffentlichkeitsprinzip konsequent angewendet, die Mitarbeitenden in Schulungen sensibilisiert, klare Regeln und Prozesse aufgestellt, Personen vor der Anstellung risikobasiert geprüft und Rat und Hilfestellung angeboten werden.

Zum Aufdecken gehört es, die Checklisten zur Selbstprüfung anzuwenden, frustrierte Mitarbeitende früh zu erkennen, risikobasiert zu kontrollieren (intern und extern), Meldeprozesse für Hinweise zu optimieren, Austrittsgespräche für Hinweise zu nutzen, Hinweise rasch und wirksam abzuklären und Erkenntnisse zwecks «Vorbeugen» weiterzuleiten.

Zum Reagieren gehört es schliesslich, Regelverstösse umfassend aufzuklären, entschlossen zu handeln und Verstösse zu ahnden, intern und extern konsequent zu kommunizieren, Schwachstellen in Prozessen zu korrigieren, Regelungen zu korrigieren bzw. zu ergänzen, faires Verhalten bei Trennungen sicherzustellen und Erkenntnisse zwecks «Vorbeugen» weiterzuleiten.

Bewusstsein der Angestellten für Compliance

Neben den bereits bestehenden Massnahmen zur Compliance kann sicherlich festgehalten werden, dass die Schaffung der Stelle des Compliance-Beauftragten und sein aktives Wirken in der Verwaltung das Bewusstsein gesteigert hat. Der Compliance-Beauftragte hält dazu Referate in verschiedenen Verwaltungseinheiten. Er vernetzt sich mit den zuständigen Vorgesetzten und steht ihnen beratend bei Fragen oder Unsicherheiten zur Seite.

Für die Kaderpositionen sollte Compliance ein Teil der Führungsweiterbildung werden.

Whistleblowing

Die Weiterleitung von Erkenntnissen kann je nach Konstellation nicht an den oder die direkten Vorgesetzten erfolgen. Im Kanton Zürich ist die Ombudsstelle auch die Korruptionsmeldestelle. Das Personal ist darüber informiert, einerseits auf der Webseite des kantonalen Personalamtes und auf der Webseite der kantonalen Ombudsstelle, andererseits ist diese Tatsache auch immer wieder Gegenstand von politischen Diskussionen und von Medienberichterstattungen. Das Verfahren zur Meldung von Verdachtsmomenten an die Ombudsstelle kann möglicherweise noch optimiert werden.

Die Bundesverwaltung hat beispielsweise eine technische Plattform eingerichtet, auf der die Mitarbeitenden garantiert anonym Meldungen über Missstände der Eidgenössischen Finanzkontrolle erstatten können. Die Hinweise werden von der Finanzkontrolle entweder in laufende Prüfungen aufgenommen, oder es gibt eine Sonderprüfung.

Bei einem kleinen infrage kommenden Personenkreis ist es schwierig, die meldende Person zu schützen. Diesbezüglich besteht noch Verbesserungsbedarf.

Feststellungen

Die Regeln, die für die kantonale Verwaltung gelten, sind sehr zahlreich. Sie setzen sich aus gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungsbestimmungen, Weisungen, Gerichtsentscheiden, Regierungsratsbeschlüssen usw. zusammen. Ein Verhaltenskodex soll dazu dienen, die wesentlichen Verhaltensregeln für die Vorgesetzten und Mitarbeitenden als Orientierungshilfe festzuhalten.

Verwaltungsweiter Verhaltenskodex

Die ARCO hat Empfehlungen für Compliance-Standards erarbeitet, die sie dem Finanzdirektor vorgelegt hat. Dieser hat sie dem Regierungsrat unterbreitet. Am 8. Januar 2018 hat der Regierungsrat seinen Beschluss vom 13. Dezember 2017 und den Verhaltenskodex veröffentlicht. Der Verhaltenskodex wurde per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Die Geschäftsprüfungskommission hat diesen zur Kenntnis genommen.

Derzeitige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Wohlwollen zur Kenntnis, dass der Compliance-Beauftragte mit sparsamen Ressourcen die Information und Sensibilisierung der Verwaltung zum Thema Compliance in Angriff genommen und der Regierungsrat einen einheitlichen Verhaltenskodex erlassen hat. Es handelt sich um eine weitere Querschnittsaufgabe, die mit dem richtigen Mass an Vereinheitlichung und Koordination und soweit nötig mit Spielraum für die einzelnen Verwaltungseinheiten gelöst werden muss.

Die Geschäftsprüfungskommission wird insbesondere prüfen, wie der Regierungsrat den Verhaltenskodex in der Verwaltung einführt und für dessen Durchsetzung sorgt. Zu klären ist auch das Verhältnis des verwaltungsweiten Verhaltenskodex zu den vereinzelt Kodizes, die in den Direktionen bzw. der Staatskanzlei bereits bestanden haben. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich bei Gelegenheit zudem informieren lassen, welche Vorkehrungen der Regierungsrat im Bereich des Schutzes von Whistleblowerinnen und Whistleblowern trifft. Mit RRB Nr. 474 vom 17. Mai 2017 hat er den bisherigen Sozialstellenpool dahingehend zu einem Stellenpool angepasst, um gegebenenfalls einen effektiven Schutz durch Umplatzierung betroffener Angestellten zu ermöglichen.

2.2 Elektronisches Amtsblatt

Änderung der gesetzlichen Grundlagen

Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 30. November 2015 das Publikationsgesetz totalrevidiert. Dieses regelt unter anderem die amtlichen Publikationsorgane, wozu insbesondere die Gesetzessammlung und das Amtsblatt gehören. § 15 des am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gesetzes regelt dabei, dass die amtlichen Publikationsorgane auf einer Internetseite des Kantons veröffentlicht werden. Diese können zusätzlich ganz oder teilweise in gedruckter Form veröffentlicht werden, wobei die elektronische Fassung die massgebende ist. Dem Regierungsrat wurde die Kompetenz delegiert, in einer Verordnung zu regeln, wann und wie häufig OS und Amtsblatt veröffentlicht und ob diese in gedruckter Form herausgegeben werden.

Mit dem Erlass der Publikationsverordnung vom 25. Oktober 2017 (nPublV) hat der Regierungsrat neben weiteren Einzelheiten zum Gesetz in § 12 die Erscheinungsweise des Amtsblatts festgelegt (siehe RRB Nr. 978/2017). Dieses erscheint danach ausschliesslich in elektronischer Form täglich von Montag bis Freitag.

Aufgeschobene Inkraftsetzung

Mit RRB Nr. 1200 vom 13. Dezember 2017 hat der Regierungsrat über die Inkraftsetzung der Publikationsverordnung erneut entschieden. Gemäss Verfügungen des Verwaltungsgerichts vom 1. Dezember 2017 und vom 5. Dezember 2017 wurden betreffend die Publikationsverordnung zwei Beschwerden erhoben. Somit war über die Inkraftsetzung bzw. Aufhebung erneut zu entscheiden. Beide Beschwerden verlangen einzig, dass § 12 nPublV aufzuheben und dahingehend anzupassen sei, dass das Amtsblatt in der Regel einmal wöchentlich in elektronischer Form und in Papierform erscheine. Eventualiter sei § 12 nPublV aufzuheben und der Regierungsrat anzuweisen, eine gesetzeskonforme Lösung der periodischen Erscheinung des Amtsblatts und der Erscheinungsform zu treffen. § 12 nPublV hat keine unmittelbaren Abhängigkeiten zu den übrigen Bestimmungen der Publikationsverordnung. Die Beschwerden beziehen sich ausdrücklich nur auf die Erscheinungsweise des Amtsblatts. Die nicht angefochtenen Bestimmungen der Publikationsverordnung und die ebenfalls nicht angefochtene Inkraftsetzung des Publikationsgesetzes und der Änderung der Submissionsverordnung können daher – wie in RRB Nr. 978/2017 vorgesehen – auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden. Den Beschwerden kommt aufschiebende Wirkung zu (§ 55 in Verbindung mit § 25 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz). Dies bedeutet, dass die Regelung über die Erscheinungsweise (Herausgabe des Amtsblatts einzig in elektronischer Form) bis zu einem rechtskräftigen Entscheid des Verwaltungsge-

richts nicht angewendet werden kann. Somit bleibt es in Bezug auf die Erscheinungsweise bei der bisherigen Regelung, wonach das Amtsblatt in elektronischer und in gedruckter Form veröffentlicht wird (§ 9 Abs. 1 aPublV).

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat mit einigem Erstaunen im September 2017 noch vor Erlass der neuen Publikationsverordnung erfahren, dass der Druck des Amtsblatts per 1. Januar 2018 eingestellt werden sollte. Das Erstaunen rührte unter anderem auch daher, da der Regierungsrat in seiner Weisung vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz (Vorlage 5134) noch festgehalten hatte, dass der Hinweis einer möglichen Ausgrenzung desjenigen Bevölkerungsteils, der das Internet noch nicht nutzt, bei amtlichen Publikationsorganen sehr ernst zu nehmen sei und deshalb auch in den nächsten Jahren davon ausgegangen werden müsse, dass für gedruckte Ausgaben eine Nachfrage bestehe.

Überrascht wurde die Geschäftsprüfungskommission vom Entscheid des Regierungsrates, das Amtsblatt neu täglich von Montag bis Freitag erscheinen zu lassen.

Vor dem Erlass der Publikationsverordnung wurde keine Vernehmlassung durchgeführt.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Die tägliche Erscheinungsweise ist neben der Abschaffung des gedruckten Amtsblatts ein einschneidender Wechsel von der bisherigen grundsätzlich wöchentlichen Erscheinungsweise. Damit wird das Einhalten von Fristen von Verfügungen erschwert, da diese neu an jedem Wochentag zu laufen beginnen können und nicht wie bisher in der Regel am Freitag. Bezüglich der Umstellung auf das elektronische Amtsblatt erscheint der Geschäftsprüfungskommission das geplante Vorgehen als zu rasch. Sie lädt den Regierungsrat daher ein, zu prüfen, ob für einen adäquaten Zeitraum nicht parallel eine gedruckte oder wenigstens eine einfach druckbare Version des Amtsblatts zur Verfügung gestellt werden könnte. Mit dem geplanten Vorgehen wird nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission wohl für einen Teil der Bevölkerung (Personen ohne Computer oder ohne Internetzugang) der zeitgerechte Zugang zu den Informationen im Amtsblatt erheblich erschwert, wenn nicht gar faktisch verunmöglicht. Unklar bleibt, ob die Gemeinden den Zugang zum Amtsblatt jeweils zeitgerecht zur Verfügung stellen können (Öffnungszeiten, Unterstützung bei der Bedienung eines Terminals). Erstaunt ist die Geschäftsprüfungskommission darüber, dass der Regierungsrat vor Erlass der Publikationsverordnung wichtige Behörden wie die kantonalen Gerichte nicht zu einer Vernehmlassung einge-

laden hat. Zudem wäre eine aktivere Information der Zielgruppen des Amtsblatts wünschenswert gewesen.

Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat hat von der Geschäftsprüfungskommission Gelegenheit erhalten, zu ihren Erwägungen Stellung zu nehmen. Zudem bleibt der Ausgang der Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht abzuwarten. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zu gegebenem Zeitpunkt daher wieder mit der Erscheinungsweise des Amtsblatts befassen und darüber Bericht erstatten.

2.3 Aufsicht über die Bezirksbehörden

Fristlose Entlassung eines Statthalters und Bezirksratspräsidenten

Im Jahr 2001 wurde ein neuer Statthalter und Bezirksratspräsident (nachfolgend Statthalter) des Bezirks Dietikon gewählt und in diesem Amt zuletzt für die bis am 30. Juni 2017 dauernde Amtsdauer 2013 bis 2017 bestätigt. Nachdem verschiedene Vorwürfe von Mitarbeitenden an den Ombudsmann und die Direktion der Justiz und des Innern herangetragen und in diesem Zusammenhang vom Ombudsmann eine Strafanzeige erstattet worden war, beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern am 7. September 2015 einen Rechtsanwalt mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung und stellte den Statthalter mit Verfügung vom 17. September 2015 einstweilen im Amt ein. Der Rechtsanwalt kam in seinem Bericht vom 30. Oktober 2015 zum Schluss, die Amtsführung des Statthalters sei mit teilweise schweren Mängeln behaftet, und empfahl die fristlose Entlassung. Der Statthalter liess hierzu am 18. November 2015 Stellung nehmen. Mit Verfügung vom 23. November 2015 entliess die Direktion den Statthalter mit sofortiger Wirkung aus seinem Amt und ordnete die Auszahlung des Lohns für insgesamt 286,9 Stunden noch nicht bezogener Ferien sowie für Mehrstunden an. Der Regierungsrat wies einen dagegen erhobenen Rekurs mit Beschluss vom 2. November 2016 in der Hauptsache ab. Der entlassene Statthalter liess dagegen am 21. Dezember 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen.

Die Direktion führte in ihrer Verfügung aus, der Statthalter habe Übertretungsstrafverfahren von dazu nicht berechtigten Personen bearbeiten und rechtswidrig Akten entsorgen lassen. Weiter habe er weder Stellenbeschriebe erstellt noch Mitarbeiterbeurteilungen durchgeführt und die Zeiterfassung der Angestellten nicht kontrolliert. Sodann habe er den Mitarbeitenden zu Unrecht Zulagen in Form von Reka-Checks ausgerichtet. Schliesslich bestehe der Verdacht, dass er seine Arbeitszeit falsch erfasst habe.

Feststellungen des Verwaltungsgerichts

Das Verwaltungsgericht ist in seinem Urteil vom 22. März 2017 (VB.2016.00803) unter anderem zum Schluss gekommen, dass die Direktion der Justiz und des Innern für die fristlose Entlassung sachlich nicht zuständig gewesen ist.

Weiter hielt das Verwaltungsgericht fest, dass es nicht ersichtlich sei und von der Direktion auch nicht dargetan werde, dass die Amtsführung des entlassenen Statthalters von der Aufsichtsbehörde je bemängelt worden wäre. Als Statthalter war er nach § 11 Satz 2 des Bezirksverwaltungsgesetzes (LS 173.1) ausdrücklich berechtigt, Stellvertreter zu benennen. Er hat damit nicht Unterschriftsberechtigungen erteilt, die er per se nicht hätte erteilen dürfen. Die Direktion legt denn auch nicht dar, dass bzw. weshalb die notwendige Genehmigung zu verweigern gewesen wäre. Es ist gemäss Verwaltungsgericht unverständlich, dass die Aufsichtsbehörde nie gegen die nur mündlich erteilte Unterschriftskompetenz einschritt – was ihr bei einer Kontrolle sofort hätte auffallen müssen.

Der Statthalter hat mit der Vernichtung der Akten von Übertretungsstrafverfahren vier Jahre nach Rechtskraft weder gegen bundes- noch gegen kantonale rechtliche Mindestaufbewahrungsfristen verstossen. Er hat einzig insofern gegen geltendes Recht verstossen, als er es unterliess, die Akten dem Staatsarchiv vor der Vernichtung zur Übernahme anzubieten. Die Verwendung der Rücklagen sei je nach verlangten Unterlagen auch im Rahmen der jährlich durchgeführten Revision ersichtlich gewesen. Die Finanzkontrolle hat die Verwendung der Rücklagen nicht bemängelt. Das Verwaltungsgericht kommt zusammenfassend zum Schluss, dass die fristlose Entlassung auch materiell rechtswidrig war.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Das Urteil des Verwaltungsgerichts offenbart nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission Mängel im Vorgehen der Aufsichtsbehörde, die auch systemischer Natur sein dürften. Es legt den Schluss nahe, dass die Aufsichtsbehörde die Aufsicht über die Bezirksbehörden bisher möglicherweise nicht genügend ausgeübt hat.

Die administrative Aufsicht erfolgte in erster Linie über die Prüfung der Jahresberichte durch die Direktion der Justiz und des Innern und die Prüfung der Buchführung durch die Finanzkontrolle. Ferner arbeitet die Direktion mit den Statthaltern zusammen, dies zwecks der Erstellung des konsolidierten Budgets und des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) sowie bei der Erstellung des konsolidierten Jahresberichts. Im Rahmen der Prüfung von Aufsichtsbeschwerden gegen die Bezirksbehörden erhält die Direktion anhand von

Einzelfällen punktuelle Einsicht in die allgemeine Geschäftsführung der betreffenden Bezirksbehörden. Sie behandelte 2015 16 Beschwerden, 2016 24 Beschwerden. Im Jahr 2017 sind 17 Beschwerden eingegangen. Die Zeiterfassungen werden seit 2013 jährlich kontrolliert. Die Statthalterinnen und Statthalter stellen der Direktionsvorsteherin jeweils Ende Jahr ihren Leistungserfassungsauszug zur Prüfung und zum Visum zu.

Berechtigungen, die mit der Ernennung zur stellvertretenden Statthalterin bzw. zum stellvertretenden Statthalter oder zur ausserordentlichen Statthalterin bzw. zum ausserordentlichen Statthalter verbunden sind, werden jeweils auf Antrag der einzelnen Ämter vom Regierungsrat zu Beginn der Legislatur oder bei Bedarf erteilt (vgl. etwa RRB Nr. 742 vom 13. Juli 2016). Eine systematische Überprüfung der Unterschriftsberechtigungen fand bisher nicht statt. Die Information bezüglich Unterschriftenkarten, welche die Zeichnungsberechtigung festlegen, wird von den Statthalterämtern über die Direktion dem Buchungszentrum der Finanzdirektion zugestellt.

Die Finanzkontrolle hat im Umfeld der Statthalterämter und Bezirksratskanzleien in den vergangenen Jahren mehrere Jahresrechnungsprüfungen und Vertiefungsprüfungen durchgeführt. Die Spesen der Statthalterinnen und Statthalter werden von der Generalsekretärin bzw. ihren Stellvertretern geprüft und genehmigt. Die Spesen beinhalten im Wesentlichen Kilometerentschädigungen sowie Bahntickets im Zusammenhang mit Inspektionen und Meetings. Unter einem früheren Direktionsvorsteher wurde eine Visitation in Bülach durchgeführt. Ansonsten wurde die Aufsicht über Berichte der Bezirksbehörden im Rahmen der Aufsichtsbeschwerden sowie deren Jahresberichte wahrgenommen. Mit den Statthalterinnen und Statthaltern wurde 2014 ein Zusammenarbeitsgespräch geführt. Aufgrund des Direktionswechsels wurde dieses für die Jahre 2015 und 2016 ausgesetzt.

Weiteres Vorgehen des Regierungsrates

Auch der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf bei der Aufsicht über die Bezirksbehörden erkannt. Mit RRB Nr. 468 vom 17. Mai 2017 hat er die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden zu erstellen. Ein Konzeptentwurf wurde für Oktober 2017 in Aussicht gestellt. Für den Regierungsrat sind die Zuständigkeiten von Regierungsrat und Direktion der Justiz und des Innern für die Ausübung der Aufsicht über Bezirksbehörden zu klären und ein allfälliger Handlungsbedarf zu definieren. Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion soll sichergestellt werden, insbesondere sollen die Führungsinstrumente sowie die Führungs- und Berichterstattungsprozesse festgelegt werden. Es soll ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden, einschliesslich eines Begleitberichts zuhanden

des Regierungsrates erstellt werden. Die Direktion hat der Geschäftsprüfungskommission an ihrer Sitzung vom 29. Juni 2017 Fragen beantwortet und den Auftrag des Regierungsrates erläutert.

Mit Beschluss Nr. 1202 vom 13. Dezember 2017 hat der Regierungsrat die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung geändert und den Auftrag gemäss Beschluss Nr. 468/2017 um die rechtsetzungstechnische Eingliederung der Organisationsbestimmungen über die Bezirksverwaltung ergänzt. Die Verordnungsänderung wurde auf den 1. März 2018 in Kraft gesetzt. Es geht im Beschluss um die beiden Regelungsbereiche «Aufsicht über die Bezirke» und «Aufsicht über die Gemeinden». Bei der Aufsicht über die Bezirke geht es hauptsächlich um die Beantwortung der Frage nach der Aufsicht über die Bezirksbehörden, bei der Aufsicht über die Gemeinden stellt sich insbesondere die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen den Bezirksräten und dem Regierungsrat bzw. der Direktion der Justiz und des Innern als Aufsichtsbehörden über die Gemeinden.

Bei der Erarbeitung des Konzeptentwurfs hat die Direktion der Justiz und des Innern die Bezirksbehörden einbezogen. Diesen wurde das ausgearbeitete Konzept unterdessen zur Konsultation unterbreitet. Eine Vernehmlassung zur Verordnungsänderung hat nicht stattgefunden.

Fragen der Geschäftsprüfungskommission

Für die Geschäftsprüfungskommission stellt sich wie für den Regierungsrat die Frage, wie die Aufsicht über die Bezirksbehörden geklärt werden kann. Der Regierungsrat hat beschlossen, ohne Vernehmlassung eine Verordnungsänderung zu erlassen. Auch das Aufsichtskonzept lag noch nicht in einer beschlussreifen Fassung vor. Diese für die Geschäftsprüfungskommission befremdliche Vorgehensweise wird sie mit der Direktion der Justiz und des Innern besprechen.

2.4 Kantonales Immobilienmanagement

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission befassten sich in den letzten Jahren regelmässig mit der Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements (siehe insbesondere KR-Nrn. 81/2013 und 49/2014). In der Zwischenzeit stimmte der Kantonsrat der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement am 2. November 2015 zu. Diese hat verschiedene Änderungen des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zur Folge. Gemäss

Übergangsbestimmungen hätte der Regierungsrat bis zum 1. Juli 2016 eine Verordnung zum Vollzug dieser Bestimmungen zu erlassen und zur Genehmigung dem Kantonsrat vorlegen sollen. Diese Frist konnte jedoch nicht eingehalten werden.

Mit Beschluss Nr. 705 vom 6. Juli 2016 genehmigte der Regierungsrat für die Einführung des Mietermodells die entsprechenden Ziele, die Projektorganisation, den provisorischen Terminplan und die Kosten. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erachtet es die Geschäftsprüfungskommission als angezeigt, sich regelmässig nach dem Umsetzungsstand der geplanten fünf Projektphasen gemäss dem provisorischen Terminplan zu erkundigen.

Die Baudirektion erstattete am 18. Mai 2017 erstmals der Geschäftsprüfungskommission Bericht über die Weiterentwicklung des Immobilienmanagements. Das Konzept Mietermodell und das Leitbild Immobilien wurden – noch im Entwurf – der Kommission vorgestellt. Der Regierungsrat setzte diese mit Beschluss Nr. 614 vom 28. Juni 2017 fest. Die Verwaltung und Steuerung der kantonalen Betriebsliegenschaften werden aufgrund der Gesetzesänderung künftig in drei Modelle aufgeteilt:

1. *Mietermodell*: Die heute dezentral von den Direktionen bewirtschafteten Portfolios werden zusammengeführt und die Hochbauinvestitionen werden zentral gesteuert. Das Immobilienamt nimmt die Eigentümervertretung für alle Liegenschaften im Geltungsbereich wahr und stellt die Immobilien den Nutzerdirektionen gegen Verrechnung der Nutzungskosten zur Verfügung. Mit dem KEF 2019–2022 wird das Budget 2019 mit zentraler Zinsverrechnung und Abschreibung erstellt. Mit dem KEF 2020–2023 bzw. dem Budget 2020 wird die eigentliche Kostenmiete eingeführt.

Rund die Hälfte des kantonalen Immobilienbestandes wird dem Mietermodell zugeordnet werden.

2. *Delegationsmodell (gilt für die Universität Zürich)*: Die Aufgaben im Immobilienwesen der Universität Zürich werden an diese delegiert. Der Kanton stellt der Universität die Liegenschaften gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung. Die Universität bleibt in den KEF- und Budgetprozess des Kantons eingebunden.

Rund ein Viertel des kantonalen Immobilienbestandes wird dem Delegationsmodell zugeordnet werden.

3. *Baurechtsmodell (gilt für die Spitäler und Psychiatrien)*: Dem Universitätsspital und der Psychiatrischen Universitätsklinik wurden Baurechte eingeräumt, damit sie künftig ihre Immobilien selber planen, erstellen, finanzieren und bewirtschaften können. Für das Kantonsspital Winterthur und die Integrierte Psychiatrie Winter-

thur – Zürcher Unterland ist dieser Schritt auf den 1. Januar 2019 geplant.

Rund ein Viertel des kantonalen Immobilienbestandes wird dem Baurechtsmodell zugeordnet werden.

Weiterentwicklung Immobilienmanagement

Im Rahmen des Projektes WIM (Weiterentwicklung Immobilienmanagement) werden die Grundlagen für das *Mietermodell* einschliesslich der entsprechenden Änderung der Immobilienverordnung erarbeitet.

Konzept Mietermodell

Mit dem Wechsel zum Mietermodell wird eine *langfristige strategische Planung* über das gesamte Immobilienportfolio sichergestellt. Entsprechend werden die Portfolios im Geltungsbereich des Mietermodells zusammengeführt, die externen Mietverträge in eine zentrale Einheit übertragen und die Hochbauinvestitionen aus einer Hand gesteuert. Ziel ist die Sicherstellung der Gesamtübersicht und die enge Verknüpfung mit dem öffentlichen Auftrag.

Langfristige Grundlage für die strategische Immobilienplanung sind das *Leitbild Immobilien* und die *Immobilienstrategie des Kantons Zürich*. Sie enthalten die strategischen Zielsetzungen und die Leitplanken für das kantonale Immobilienmanagement. Im Weiteren werden nachhaltige und wirtschaftliche Standards für die kantonalen Immobilien festgelegt. Diese Instrumente unterstützen die Kontinuität bei Entscheiden und sichern einen zielgerichteten Umgang mit den kantonalen Immobilien und den dafür notwendigen Investitionen.

Gestützt auf diese langfristigen Grundlagen werden die strategischen Ziele, die Mittel und Massnahmen in den Teilbereichen Bestand, Nutzung und Bewirtschaftung festgelegt. In Koordination und Abwägung der Nutzerinteressen, der Eigentümerinteressen und des Immobilienbestandes können Prioritäten gesetzt und frühzeitig Massnahmen identifiziert werden.

Die Mittel für deren Umsetzung werden in der Investitionsplanung geführt und mindestens jährlich in Abstimmung mit dem KEF aktualisiert (Mittelfristplanung). Dabei sind auch die Mittel für die Planung der Projekte bis und mit Vorstudienphase sowie die sich aus den Projekten ergebenden Raumkosten für die Nutzungsphase zu berücksichtigen. Sie sind jeweils in den betroffenen Erfolgsrechnungen sicherzustellen.

Um eine bedarfs- und fristgerechte Planung und damit eine zeitgerechte Sanierung und Bereitstellung der Immobilien zu ermöglichen und damit die Effektivität, Transparenz und die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, werden die *Portfolios künftig zentral durch ein Kompetenz-*

zentrum bei der Baudirektion (Immobilienamt) gesteuert. Differenzierte Betreibermodelle sind weiterhin möglich, d. h., der Betrieb kann je nach Objekt und Bedarf durch die Nutzer, Dritte oder die Baudirektion wahrgenommen werden.

Für das Immobilienmanagement im Mietermodell sind die folgenden Zuständigkeiten und Rollen vorgesehen:

- Der Kantonsrat und der Regierungsrat legen Rahmen und Ausrichtung des Immobilienmanagements anhand des öffentlichen Auftrages fest. Der Regierungsrat erlässt die geänderte Immobilienverordnung und jährlich eine langfristige, strategische Immobilienplanung. Diese werden dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt. Die Immobilienstrategie und die Standards für die kantonalen Immobilien legt der Regierungsrat fest.
- Der Besteller (*zentrale Stelle pro Direktion*) prüft und koordiniert auf der Grundlage der Nutzungsstrategien der Direktion bzw. der Staatskanzlei die nutzerspezifischen (Immobilien-)Bedürfnisse, stimmt diese periodisch mit der Eigentümerversammlung (Immobilienamt) ab und gibt diese frei. Mit dem Besteller als kantonsinternem Mieter schliesst die Eigentümerversammlung die Nutzungsvereinbarung (Mietvertrag) ab. Für die genannten Aufgaben benennt jede Direktion und die Staatskanzlei in der Regel je eine raumverantwortliche Person.
- Der Nutzer bzw. eine Nutzervertretung pro Amt oder Institution formuliert und priorisiert die mittel- und langfristigen Raum- und Infrastrukturbedürfnisse und stimmt diese mit dem Besteller seiner Direktion bzw. der Staatskanzlei ab. Er formuliert die Voraussetzungen an Immobilienmassnahmen aus Nutzersicht im Betriebskonzept, bestimmt die betriebskritischen Anlagen und gibt die für den nutzerseitigen Betrieb zu erbringenden infrastrukturellen Dienstleistungen frei.
- Die Eigentümerversammlung (Immobilienamt) nimmt die zentrale Steuerung des Immobilienportfolios im Geltungsbereich des Mietermodells wahr. Sie erarbeitet die immobilienbezogenen Strategien, ermittelt zu ergreifende Massnahmen im Bestand und/oder aus den Nutzerbedürfnissen heraus mit den Bestellern und konsolidiert die Investitionsplanung. Sie berät in der projektbezogenen Bedarfsermittlung und beurteilt die Wirtschaftlichkeit. Die Eigentümerversammlung ist Auftraggeber für Entwicklungs-, Planungs- und Bauleistungen an die Bauherrenvertretung und legt deren Rahmenvorgaben ebenso wie diejenigen für das Facilitymanagement und den Betrieb fest. Sie ist verantwortlich und Vertragspartnerin für Kauf und Verkauf sowie für externe Anmiete und Vermietung.

- Die Bauherrenvertretung (Hochbauamt) ist verantwortlich für die qualitäts-, kosten- und termingerechte Entwicklung, Projektierung, Realisierung und Instandsetzung der kantonalen Hochbauten. Sie berücksichtigt dabei die Interessen der Nutzerdirektionen und der Staatskanzlei, der Eigentümerin oder des Eigentümers sowie öffentliche Interessen und Anliegen der Bau- und Unternehmenskultur.
- Das Facilitymanagement (Immobilienamt) steuert auf der Grundlage einheitlicher Standards die Bewirtschaftung (Betrieb und Instandhaltung) der Liegenschaften und Anlagen. Es stellt zentrale Services für das Gebäudemanagement zur Verfügung und schliesst in seiner Lead-Buyer-Funktion Rahmenverträge ab.
- Der Betreiber ist verantwortlich für den gesetzeskonformen Betrieb und die Instandhaltung der Immobilien, Anlagen und Einrichtungen. Je nach Betreibermodell ist dies der Nutzer, das Immobilienamt oder ein Drittbeauftragter.

Für die zentrale Steuerung und zur Unterstützung der Aufgaben der beteiligten Stellen im Immobilienmanagement ist eine zentrale, konsolidierte Datengrundlage sicherzustellen und durch ein integriertes IT-System zu gewährleisten. Dieses wird mit dem Teilprojekt WIBIT (Weiterentwicklung Immobilienbewirtschaftung IT) bis Ende 2018 eingeführt. Grundlage ist die Erfassung der Immobilien im Mietermodell in einer Leistungsgruppe. Das neue IT-System wird eine konsistente und redundanzfreie Datenhaltung sowie eine konsolidierte Immobilienerfolgsrechnung mit den notwendigen Controlling- und Reportinginstrumenten ermöglichen. Optimierungs- bzw. Sparpotenzial kann damit erkannt und genutzt werden. Parallel wird per Anfang 2019 die Anlagenbuchhaltung zentralisiert.

Zentral für eine rechtzeitige Auslösung von Projekten und damit bedarfsgerechte Bereitstellung des benötigten Raumes ist die frühzeitige Koordination zwischen Besteller, Nutzer und Eigentümervertretung. Wird ein Bedarf für eine räumliche Massnahme festgestellt, sind die notwendigen Mittel für die Initialisierungsphase in der Erfolgsrechnung der Nutzerdirektionen und der Baudirektion einzuplanen. Ab der anschliessenden Phase Vorstudien werden die Mittel zentral bei der Baudirektion eingestellt. Auf dieser Grundlage kann das Projekt zur Bestellreife geführt und der Investitionsbedarf festgelegt und zentral koordiniert werden.

Ziel ist die stetige Gesamtübersicht über die Immobilienvorhaben und deren Priorisierung sowie Freigabe im Rahmen der finanzierbaren Investitionsmittel. Durch die künftige Führung der Immobilien in einer Leistungsgruppe wird zudem ein flexibler Einsatz der Investitionsmittel im Falle von Projektverzögerungen ermöglicht. Damit können Projekte directionsübergreifend vorgezogen und umgesetzt werden.

Künftig werden die Immobilien den Nutzenden gegen Verrechnung der Nutzungskosten zur Verfügung gestellt und es wird eine Immobilienerfolgsrechnung geführt. Die immobilienrelevanten Daten sind künftig systematisch und in verhältnismässiger Detaillierung zentral zu verwalten. Die damit mögliche Kostentransparenz soll ein verstärktes Bewusstsein für die kostentreibende Flächenbeanspruchung und damit Anreize für einen haushälterischen Umgang mit dem Raum schaffen.

Die Wirtschaftlichkeit einer Immobilie bestimmt sich über deren Lebenszykluskosten. Der dabei ausschlaggebende Bereich Bewirtschaftung bzw. Betrieb soll daher künftig verstärkt in der Investitionsplanung berücksichtigt werden. Zum einen ist dazu das Facilitymanagement frühzeitig und begleitend in bedeutsamen Immobilienprojekten einzubinden, zum anderen sollen die Betriebskosten transparenter erfasst werden.

Beim Immobilienamt wird sich der Arbeitsaufwand aufgrund der neuen Aufgaben im Immobilienmanagement gegenüber heute ungefähr verdoppeln. In diesem Bereich sind zurzeit rund 60 Mitarbeitende tätig. Die Baudirektion geht daher davon aus, dass sie 30 bis 50 zusätzliche Mitarbeitende benötigt, um die Aufgaben bewältigen zu können. Der kleinere Teil dieser zusätzlichen Stellen wird durch eine Verschiebung aus den anderen Direktionen abgedeckt werden können. Der Regierungsrat hat dazu die Anfrage KR-Nr. 301/2017 beantwortet. Die Antworten werden anlässlich des nächsten halbjährlichen Reportings Ende März in der Kommission thematisiert.

Dem stehen eine Steigerung der Flächeneffizienz und eine Senkung der Betriebskosten gegenüber. Als Rechenbeispiele hat die Baudirektion angeführt, dass der Kanton bei einer Steigerung der Flächeneffizienz um 1% und bei einer Senkung der Betriebskosten um 1% jährlich 4–6 Mio. Franken sparen kann.

Leitbild Immobilien

Der Regierungsrat hat folgendes Leitbild festgelegt (RRB Nr. 614/2017):

1. Nutzung im Vordergrund

Der Kanton Zürich steuert, baut und bewirtschaftet seine Immobilien nutzungs- und bedarfsgerecht.

Das Immobilienmanagement steht im Dienste des Kantons und seiner Kundinnen und Kunden. Die Liegenschaften sind auf die kantonalen Institutionen und deren Bedarf ausgerichtet. Dieser ist Grundlage für die Planung, Bereitstellung und Bewirtschaftung der Liegenschaften.

Das Immobilienmanagement hat die Aufgabe, unter Ausgleich der Nutzerbedürfnisse, der Eigentümerinteressen, des Immobilienbestandes und weiterer Rahmenbedingungen ganzheitliche Lösungen zu finden und zeitgerecht zu verwirklichen.

2. Nachhaltige Lösungen

Der Kanton Zürich steuert, baut und bewirtschaftet seine Immobilien wirtschaftlich, ganzheitlich und zukunftsbezogen.

Das Immobilienmanagement des Kantons ist einem hohen Anspruch an die Wirtschaftlichkeit und Baukultur sowie einem häuslicheren Umgang mit Ressourcen verpflichtet. Die Wirtschaftlichkeit orientiert sich an den Lebenszykluskosten. Durch eine effiziente Bodennutzung sowie ökologische Bau- und Bewirtschaftungsweisen werden die Ressourcen geschont. Städtebauliche Qualität, respektvoller Umgang mit Bestand und Umfeld sowie eine angemessene Nutzungsqualität und Funktionalität sind zu gewährleisten. Etablierte Standards, zukunftsbezogene Erkenntnisse und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit unterstützen die verantwortungsvolle Gewichtung dieser Ansprüche.

3. Zentrale Steuerung

Der Kanton Zürich steuert seine Immobilien zentral auf der Grundlage einer langfristigen strategischen Planung.

Damit die infrastrukturellen Voraussetzungen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bestmöglich gewährleistet werden können, steuert der Kanton seine Liegenschaften zentral und entlang einer langfristigen Immobilienstrategie und Investitionsplanung. Die Steuerung erfolgt nach den Vorgaben der politischen Entscheidungsträger durch ein Kompetenzzentrum in Zusammenarbeit mit den Nutzenden und relevanten Anspruchsgruppen.

4. Eigentum vor Miete

Der Kanton Zürich hält die zur Erfüllung seiner Kernaufgaben notwendigen Liegenschaften grundsätzlich im Eigentum.

Zur Sicherstellung der Erfüllung seiner Kernaufgaben und unter dem Gesichtspunkt der langfristigen Wirtschaftlichkeit hält der Kanton die dafür notwendigen Liegenschaften im Eigentum. In begründeten Fällen können Mietverhältnisse mit Dritteigentümern und -eigentümern eingegangen werden. Massgebend ist dabei in erster Linie die Wirtschaftlichkeit. Immobilien, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht beansprucht werden, können an Dritte vermietet werden.

5. Erfolg durch Zusammenarbeit

Im Kanton Zürich ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Immobilienmanagement die Grundlage für gute Lösungen.

Das Immobilienmanagement betrifft alle kantonalen Stellen. Für eine erfolgreiche Steuerung, Bereitstellung und Bewirtschaftung der Liegenschaften sind gegenseitiges Verständnis sowie klare Prozesse und Zuständigkeiten zentral. Daher arbeiten die Beteiligten Hand in Hand gemäss definierten Rollen und Zielen. Effizienz und Akzeptanz werden durch Transparenz und klare Kommunikation gefördert. Mit externen Leistungserbringenden werden faire Partnerschaften gepflegt.

Immobilienstrategie

Der Regierungsrat hat die Immobilienstrategie des Kantons Zürich festgelegt (RRB Nr. 901/2017). Beruhend auf dem Leitbild Immobilien legt die Immobilienstrategie fünf strategische Handlungsfelder fest, die nachstehend unter dem Handlungsbedarf genannt werden. Pro Handlungsfeld werden der Anspruch des Kantons (Zielsetzungen), entsprechende Grundsätze (handlungsanweisende Prinzipien) und der konkrete Handlungsbedarf zur Erreichung des Anspruchs festgehalten (Massnahmen). Dabei gilt das Prinzip «Relevanz vor Vollständigkeit». Das heisst, es werden jene Gesichtspunkte thematisiert, die für den Grossteil des Immobilienportfolios Wirkung und Bedeutung haben bzw. für die grosser Handlungsbedarf besteht. Die konkrete Umsetzung des Handlungsbedarfs erfolgt im Rahmen der finanziellen Vorgaben des Kantons. Die Immobilienstrategie hat einen Betrachtungshorizont von 20 bis 30 Jahren und wird rund alle vier Jahre überprüft und bei Bedarf an geänderte Rahmenbedingungen, Entwicklungen und an die Legislaturziele angepasst. Auf der Grundlage der Immobilienstrategie werden soweit notwendig für einzelne Portfolios, Teilportfolios und Objekte spezifische Strategien erarbeitet. Die darin festgelegten Massnahmen und Mittel fliessen in die strategische Planung ein. Diese erfolgt jährlich im Rahmen der Mittelfristplanung (KEF) und fokussiert auf den Zeitraum von vier Jahren.

Der Handlungsbedarf wurde wie folgt erkannt:

1. Nutzung

Die Durchlaufzeiten von Immobilienmassnahmen werden gesenkt und die Zeitgerechtigkeit verbessert. Unterhalts- und Instandhaltungsdefizite werden vermieden.

2. Wirtschaftlichkeit, Baukultur und Ökologie

Die Erstellungskosten werden gesenkt und die Flächen- und Nutzungseffizienz werden gesteigert. Die Bewirtschaftungskosten wer-

den gesenkt, der CO₂-Ausstoss und der Verbrauch von fossiler Energie werden vermindert und es werden zeitgemässe Raumkonzepte umgesetzt.

3. Steuerung und Entwicklung

Es wird eine Daten- und Kostentransparenz hergestellt und aufrechterhalten. Die strategischen Grundlagen werden geschaffen und die Koordination der Portfolioentwicklung verstärkt.

4. Bereitstellung

Der Anteil Eigentum für strategisch relevante Aufgaben wird langfristig erhöht und langfristige Handlungsspielräume werden ermöglicht.

5. Zusammenarbeit

Die Effizienz der Zusammenarbeit wird gesteigert, die Prozesse optimiert und der Wissensaustausch gefördert.

Immobilienverordnung

Auf der Grundlage des vorliegenden Konzepts Mietermodell wird die Änderung der Immobilienverordnung erarbeitet. Es wird sich dabei um eine Totalrevision handeln, da die bisherige Immobilienverordnung sich vor allem auf Bauprojekte und bauliche Massnahmen bezogen hat. In der neuen Immobilienverordnung werden auch die Steuerung, Bewirtschaftung und Bereitstellung näher geregelt. Geplant ist, dass der Regierungsrat bis Mitte 2018 diese beschliessen und dem Kantonsrat zur Genehmigung bis Ende 2018 vorlegen kann.

Kostenplanung

Mit Beschluss Nr. 1125 vom 29. November 2017 hat der Regierungsrat zudem die Kostenplanung angepasst. Gesamthaft erhöhen sich die Kosten für das Projekt WIM einschliesslich der Zentralisierung der Anlagenbuchhaltung und der Weiterentwicklung der Immobilienbewirtschaftungs-IT gegenüber der Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 705/2016 von Fr. 2 450 000 auf Fr. 5 590 000. Diese wesentlich höheren Kosten begründen sich gemäss Regierungsrat vor allem in der Komplexität des Vorhabens, der heute unzureichenden, uneinheitlichen Datenlage und dem damit verbundenen grossen Klärungsaufwand sowie der bestehenden Verfügbarkeit der internen Mittel. Zur Qualitätssicherung und für einzelne inhaltliche Aufgaben ist die Einholung externer Fachexpertisen sowie operative Unterstützung zur Bewältigung von Belastungsspitzen unerlässlich. Wesentlichster Kostentreiber ist der Aufbau der Immobilienbewirtschaftungs-IT, die zur Bewältigung der künftigen Aufgaben in der gebotenen Professionalität, aber auch Flexibilität für verschiedene Betreiber sowie für das heterogene Portfolio ein sehr breites Spektrum abdecken muss. Zur Erfüllung des Projektauftrages

in der gebotenen Qualität und unter Einhaltung der Termine und Vorgaben wurden zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 705/2016 zusätzliche, im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung gebundene Ausgaben von Fr. 1 440 000 zulasten der Erfolgsrechnung und Fr. 1 700 000 zulasten der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 8700, Immobilienamt, bewilligt.

Die Ausgaben der Erfolgsrechnung für das Gesamtprojekt WIM fallen in den Jahren 2017 bis 2019 an. Die Ausgaben 2018 sind im Umfang von Fr. 480 000 nicht durch das Budget gedeckt. Gemäss heutigem Stand können Fr. 165 000 mit einer Kreditübertragung gedeckt und der Rest von Fr. 315 000 im Immobilienamt kompensiert werden.

Die Ausgaben der Investitionsrechnung sind durch das Budget 2017 und den KEF 2018–2021 nicht gedeckt. Die Unterdeckung 2017 kann voraussichtlich kompensiert werden. Sofern die Unterdeckung 2018 nicht kompensiert werden kann, ist ein Nachtragskredit zu beantragen. Die restlichen Mittel müssen im KEF 2019–2022 vorgesehen werden.

Nicht Bestandteil des Projektes WIM sind die notwendigen Mittel für den Ausbau des Mietermodells und für den Betrieb des Immobilienmanagements mit allen drei beschlossenen Trägerschaftsmodellen im Immobilienamt. Dies betrifft insbesondere die Datenpflege einschliesslich -erfassung ab 2018 und den Personalbedarf des Immobilienamts. Diese Kosten werden zurzeit in der Linienorganisation ermittelt und dem Regierungsrat vor dem Beschluss über die Richtlinien zum KEF 2019–2022 unterbreitet.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Mit dem Konzept Mietermodell, dem Leitbild Immobilien und der Immobilienstrategie steuert der Regierungsrat nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission inhaltlich auf die Umsetzung der Vorgaben der vom Kantonsrat am 2. November 2015 beschlossenen Gesetzesänderung zu. Gemäss den vom Kantonsrat beschlossenen gesetzlichen Grundlagen hätte die Immobilienverordnung bis zum 1. Juli 2016 vorliegen sollen. Die gesetzlichen Bestimmungen sind am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Dass diese noch nicht umgesetzt werden können, ist zwar unschön, liegt aber am Schluss ein effizientes und effektives Immobilienmanagement vor, das von allen Beteiligten verstanden und mitgetragen wird, ist dies im Interesse des Kantons. Die Baudirektion hat der Geschäftsprüfungskommission überzeugend dargelegt, dass die Weiterentwicklung des Immobilienmanagements von einem kompetenten Projektteam stetig vorangetrieben wird. Der Zeitplan für die verschiedenen Projekte ist so aufgestellt, dass das Mietermodell per 1. Januar 2019 umgesetzt werden können sollte.

Ambitioniert erscheint der Geschäftsprüfungskommission zurzeit insbesondere noch der Zeitplan bezüglich der Erfassung der immobilienrelevanten Daten. Die derzeitige Datenlage ist auch nach Aussage der Baudirektion und im Hinblick auf die grosse Anzahl Liegenschaften (rund 1300 Hochbauten) des Kantons im Verwaltungsvermögen als desolat zu bezeichnen. Die Baudirektion hat denn auch eingeräumt, dass es das Ziel ist, dass bis zum 1. Januar 2019 wenigstens die Basisinformationen aller Liegenschaften vorhanden sind. Bis alle Daten im gewünschten Detaillierungsgrad vorhanden sein werden, wird es aber noch mindestens zwei weitere Jahre brauchen, was unter anderem auch daran liegt, dass die bisher zuständigen Stellen diese Daten gar nicht erfasst haben und sie dementsprechend erstmals erhoben werden müssen.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission lässt sich vorerst halbjährlich von der Baudirektion über den Verlauf von WIM und WIBIT sowie der Zentralisierung der Anlagenbuchhaltung informieren. Sie wird sich beim Projekt WIBIT insbesondere noch näher über das Projektbudget bzw. die zu erwartenden Projektkosten informieren lassen, ebenso über die Kosten, die nicht Bestandteil des Projekts WIM sind, nämlich Datenpflege, Datenerfassung und zusätzlicher Personalbedarf für den Ausbau des Mietermodells und für den Betrieb des Immobilienmanagements.

2.5 Kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie

Abschluss der vertieften Untersuchung

Die Geschäftsprüfungskommission schloss im Berichtsjahr ihre vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung ab. Ihre Feststellungen und insgesamt 14 Empfehlungen hat sie in ihrem Schlussbericht vom 13. Juli 2017 festgehalten (KR-Nr. 203/2017). Sie machte erheblichen Handlungsbedarf aufseiten des Regierungsrates und der Verwaltung aus, um die Voraussetzungen für eine ausreichend koordinierte Führung und Steuerung der kantonalen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu schaffen. Der Kantonsrat hat den Schlussbericht am 23. Oktober 2017 diskutiert und zur Kenntnis genommen.

Arbeiten des Regierungsrates

Angesichts des festgestellten Handlungsbedarfs und der grossen Bedeutung einer wirksam geführten und direktionsübergreifend koordinierten IKT beauftragte die Geschäftsprüfungskommission ihre Subkommission «IT kantonale Verwaltung», das Thema weiterhin zu

verfolgen. Der Regierungsrat hatte Anfang 2017 das Projekt «Neue kantonale IKT» gestartet, in dem eine neue Strategie und Organisationsstruktur für die IKT in der Kantonsverwaltung erarbeitet wird. Der Regierungsrat hatte das Projekt eingeleitet, nachdem eine von ihm beauftragte externe Überprüfung der kantonalen IKT ebenfalls zu einem kritischen Urteil gekommen war. Die Subkommission liess sich am 6. Juli 2017 und am 18. Januar 2018 jeweils durch die federführende Finanzdirektion über den Projektfortschritt orientieren. Ursprünglich setzte sich der Regierungsrat das Ziel, die neue Strategie einschliesslich der neuen organisatorischen Grundlagen für die kantonale IKT bis November 2017 zu beschliessen. Diesen Termin hat er inzwischen auf April 2018 verschoben. Gleichzeitig sollen dann auch die Strategie «Digitale Verwaltung» (näher dazu Abschnitt 2.6 dieses Berichts) und zu beiden Strategien je eine Umsetzungsplanung beschlossen werden. Auch wenn es in vielen Punkten immer wieder intensive Diskussionen mit den Direktionen brauche, um Akzeptanz für neue Lösungen und organisatorische Veränderungen zu schaffen, sieht die federführende Finanzdirektion das Projekt so weit auf Kurs, dass der neue Terminplan eingehalten werden kann.

Vier Eckpfeiler zur künftigen kantonalen IKT hat der Regierungsrat indessen mit Beschluss Nr. 780 vom 30. August 2017 bereits festgelegt: Erstens wird ein strategisches Steuerungsgremium für die kantonale IKT und die Digitalisierung der Verwaltung eingesetzt, dem mehrere Mitglieder des Regierungsrates angehören werden. Zweitens werden die IKT-Grundversorgung und die Bereitstellung des IT-Arbeitsplatzes für die ganze Verwaltung ausser für die Kantonspolizei neu zentral durch das Amt für Informatik (AFI) wahrgenommen. Drittens bleibt die Verantwortung für die Fachapplikationen dezentral bei den Direktionen, wobei das AFI den Betrieb übernimmt. Viertens wird die Anzahl Rechenzentren für die Kantonsverwaltung auf zwei reduziert.

Als zentrale Stelle für die direktionsübergreifende Koordination und Erbringung von IKT-Leistungen wurde per 1. Januar 2018 das AFI in der Finanzdirektion geschaffen. Nach Vorliegen der IKT-Strategie und -Organisation wird die heutige KITT-Organisation aufgehoben. Bisher sind im neuen Amt erst die direktionsinterne Informatik der Finanzdirektion, das Kompetenzzentrum SAP sowie die bisherige KITT-Geschäftsstelle zusammengelassen, die weiteren direktionsübergreifenden Aufgaben sollen nach Vorliegen der IKT-Strategie zusammen mit den entsprechenden Stellen und Budgetressourcen schrittweise aus den anderen Direktionen ins AFI überführt werden. Dabei ist auch die teilweise schwierige Abgrenzung zwischen Fachapplikation und Grundversorgung vorzunehmen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst sehr, dass die vier strategischen Eckpfeiler in RRB Nr. 780/2017 im IKT-Bereich eine stärkere direktionsübergreifende Zusammenfassung der Querschnittsaufgaben und die wirksamere organisatorische Verankerung der politisch-strategischen Führungsverantwortung des Regierungsrates bezwecken. Dies entspricht wesentlichen Empfehlungen in ihrem Schlussbericht zur vertieften Untersuchung. Für die Subkommission hat sich in den Gesprächen mit den Verantwortlichen von Finanzdirektion und AFI auch der Eindruck erhärtet, dass diese den Handlungsbedarf erkannt haben und gewillt sind, eine stärkere direktionsübergreifende Koordination voranzutreiben.

Gleichzeitig hält die Geschäftsprüfungskommission fest, dass erst die ausformulierte IKT-Strategie und – mehr noch – deren Umsetzung zeigen werden, wie stark und breit verankert der Wille zu einer wirksameren Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich ist. Die Erfahrung mit der kantonalen IT-Strategie 2008 zeigt, dass die Umsetzung direktionsübergreifender Ziele im traditionell dezentral aufgestellten IKT-Bereich – wie auch in anderen Querschnittsaufgaben – keineswegs ein Selbstläufer ist. Wichtig ist der Geschäftsprüfungskommission auch, dass bei der Zusammenführung von Aufgaben beim neuen AFI nicht nur die Aufgaben, sondern auch die personellen und finanziellen Ressourcen zum neuen Amt transferiert werden, statt sie dort zusätzlich aufzubauen.

2.6 Digitale Verwaltung

Stand der Arbeiten an der Strategie «Digitale Verwaltung»

Im Dezember 2016 beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, in einem direktionsübergreifenden Projekt unter Einbezug der Direktionen eine Strategie «Digitale Verwaltung» mit einem Umsetzungsplan auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen (RRB Nr. 1183/2016). Die neue Strategie soll die E-Government-Strategie 2013–2016 ablösen.

Die Subkommission «IT kantonale Verwaltung» liess sich am 25. Januar 2018 durch den damaligen Staatschreiber und den Leiter der Stabsstelle E-Government über den Zwischenstand im Strategieprojekt informieren. Ein Thema war dabei die zeitliche Verzögerung im Projekt. So hatte der Regierungsrat die Verabschiedung der Strategie und des Umsetzungsplans ursprünglich bis Mitte 2017 geplant, dies wurde mittlerweile auf April 2018 verschoben. Hintergrund ist die Verknüpfung mit der neuen IKT-Strategie für die kantonale Verwaltung, die

nicht vor April vorliegen wird (siehe auch Abschnitt 2.5 des vorliegenden Berichts). Weil die beiden Strategien und Umsetzungsplanungen eng aufeinander abgestimmt werden sollen, will der Regierungsrat sie gemeinsam verabschieden. Die Strategie «Digitale Verwaltung» und ein Organisationshandbuch dazu lägen offenbar vor, Ende Januar befanden sie sich in einer letzten Runde zur Stellungnahme durch die Direktionen. Es gebe dabei keine grösseren Widerstände zu überwinden.

Die Abstimmung zwischen IKT- und Digitalisierungsstrategie soll auch nach der Verabschiedung der beiden Strategien weitergeführt werden. So soll ein Steuerungsorgan, in dem alle Direktionen vertreten sein und auch mehrere Regierungsratsmitglieder Einsitz haben werden, über die Umsetzung beider Strategien wachen. Auf operativer Ebene soll bis auf Weiteres an einer strukturellen Teilung festgehalten werden, indem die Fachstelle E-Government in der Staatskanzlei für die Umsetzung der Strategie «Digitale Verwaltung» und das neue Amt für Informatik in der Finanzdirektion für die IKT-Strategie verantwortlich sein werden.

Inhaltlich soll die Strategie «Digitale Verwaltung» sieben Stossrichtungen aufweisen, die von der Bereitstellung der technischen und rechtlichen Grundlagen der Digitalisierung über die Etablierung eines Kulturwandels in der Verwaltung bis zu einer stärkeren Verfügbarmachung von Behördendaten für die Öffentlichkeit (Open Government Data) reichen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass die Strategie «Digitale Verwaltung» und die IKT-Strategie offenbar eng aufeinander abgestimmt werden und dass diese Koordination auch in der Umsetzungsphase sichergestellt werden soll. Dies entspricht auch einer Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission in ihrem Schlussbericht zur vertieften Untersuchung über die IT in der kantonalen Verwaltung (KR-Nr. 203/2017). Mittelfristig sind aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission eine Integration der beiden Strategien und auch eine organisatorische Zusammenführung der zuständigen Einheiten unter einem gemeinsamen Dach konkret zu prüfen.

Die Inhalte der künftigen Strategie «Digitale Verwaltung» sind noch nicht bekannt. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich nach deren Vorliegen im April 2018 darüber informieren lassen. In allgemeiner Hinsicht begrüsst es die Geschäftsprüfungskommission, dass der Kanton die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung mithilfe einer Strategie aktiv gestalten will und diese nicht auf technische IT-Fragen reduziert. Sie erwartet, dass der Regierungsrat im Budget zuhanden des Kantonsrates ausweisen wird, welche personellen und/

oder finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Strategie und der strategischen Initiativen benötigt werden.

2.7 E-Voting

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich bereits in früheren Jahren verschiedentlich mit den Arbeiten des Regierungsrates zu einer Einführung von E-Voting im Kanton Zürich. Im November 2017 legte die Direktion der Justiz und des Innern (JI) die Zwischenergebnisse eines Vorprojekts für einen flächendeckenden Einsatz von E-Voting vor und lud die Fraktionen via die Kommission für Staat und Gemeinden zu einer Stellungnahme ein. Das Vorprojekt ist Teil eines Gesamtprojekts E-Voting.

Die Geschäftsprüfungskommission misst dem Thema eine grosse staatspolitische Bedeutung bei und hat darum eine Liste von Fragen ausgearbeitet, über die sie sich von der JI orientieren lassen wird. Die Fragen beziehen sich etwa auf den Zwischenstand und die Projektplanung im Gesamtprojekt E-Voting, auf den geplanten weiteren Einbezug des Kantonsrates in den politischen Prozess oder auf die Überlegungen der Direktion zu Fragen der Systemsicherheit bei E-Voting. Mitte März 2018 wird die JI im Rahmen einer Sitzung der Geschäftsprüfungskommission zu den Fragen Auskunft geben.

2.8 Kantonales Beschaffungswesen

Rückblick

Das Beschaffungswesen ist im Berichtsjahr wieder auf die Traktandenliste der Kommission gelangt. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit Antrag vom 15. März 2017 einen Beschlussentwurf zum Postulat KR-Nr. 24/2015 betreffend Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung unterbreitet (Vorlage 5336). Das Postulat vom 26. Januar 2015 geht zurück auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014 (KR-Nr. 346/2014). Mit diesem Bericht hatten die beiden Kommissionen ihre fast zwei Jahre dauernden Abklärungen abgeschlossen, für die sie eine gemeinsame Subkommission eingesetzt hatten. Sie hatten darin festgehalten, dass die damals neu geschaffenen Lead-Buyer-Funktionen nur marginale Beschaffungstätigkeiten ausübten. Sie hatten weiter festgestellt, dass ein verwaltungswieites Beschaffungscontrolling fehlte, ebenso wie ein verwaltungswieit koordiniertes Beschaffungsmanagement. Weiter fehl-

te eine verwaltungsweite, schriftliche Beschaffungspolitik. Schliesslich fehlten auch direktionsübergreifende Richtlinien. Die Aufsichtskommissionen haben dem Regierungsrat aufgrund ihrer Feststellungen Folgendes empfohlen:

- eine für die ganze kantonale Beschaffung formulierte schriftlich festgehaltene Beschaffungspolitik mit richtungsweisenden Vorgaben für die weitere Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens;
- eine Lösung, die eine einheitliche und vergleichbare Erfassung und Bearbeitung von aussagekräftigem und zuverlässigem Datenmaterial als Grundlage für ein verwaltungsweites Beschaffungscontrolling zulässt;
- die Verbindlicherklärung der Inanspruchnahme der Lead-Buyer-Funktionen für sämtliche Verwaltungsstellen;
- die Verbindlicherklärung des Gebrauchs des Handbuchs der KÖB sowie des damals in Entstehung begriffenen Handbuchs für freihändige Vergaben für sämtliche Vergabestellen;
- die Orientierung an funktionierenden Praxisbeispielen.

Behandlung des Berichts zum Postulat

Den Bericht zum Postulat hat der Kantonsrat der Finanzkommission zu Bericht und Antrag zugewiesen. Für die Beratungen in der Finanzkommission wurde Peter Uhlmann als Mitglied der Geschäftsprüfungskommission delegiert, der bereits in der damaligen gemeinsamen Subkommission Einsitz genommen hatte. Der Bericht erwies sich bei der Beratung sowohl für die Finanzkommission als auch für die Geschäftsprüfungskommission als unbefriedigend. Der Delegierte der Geschäftsprüfungskommission hat denn auch entsprechend Ergänzungsfragen in der Finanzkommission eingereicht. Diese hat schliesslich am 2. November 2017 beschlossen, dem Kantonsrat Antrag auf das Einreichen von folgenden Ergänzungsfragen an den Regierungsrat zu stellen.

1. Die Baudirektion hat das Statistiktool VStat eingeführt. Dieses Statistiktool steht ab 2018 auch anderen Direktionen zur Verfügung. Der Regierungsrat wird gebeten, darzustellen,
 - a) welche Direktionen dieses Tool bis Ende 2019 einführen,
 - b) ab welchem Zeitpunkt in der ganzen Verwaltung eine zentrale Statistik über den Einkauf sämtlicher Warengruppen verfügbar ist.
2. Die Ausführungen zu den Regeln für die freihändigen Vergaben sind unbefriedigend. Wo der Einkauf nur einen kleinen Teil des Stellenpensums in Anspruch nimmt, steigt die Gefahr von intrans-

parenten oder unprofessionellen Vergaben. Der Regierungsrat wird gebeten darzulegen, welchen Stellenumfang eine zentrale Beschaffungsstelle (Beschaffungspool) haben müsste, damit sämtliche freihändigen Vergaben über diesen Beschaffungspool abgewickelt werden könnten und wie eine entsprechende Integration der Lead Buyer aussehen würde.

3. Der Bericht zum Postulat erwähnt den Aufbau der Arbeitsgruppe «Compliance». Der Regierungsrat wird gebeten auszuführen, wie diese Arbeitsgruppe heute in das kantonale Beschaffungswesen implementiert ist und welches Aufgabengebiet ihr dabei obliegt.
4. Die Subkommission «Submissionen» (vgl. KR-Nr. 346/2014, Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung) hat den Gesamtregierungsrat zu einer Präsentation über ein heute bestehendes, zentrales Beschaffungswesen eingeladen. Da dieser die Präsentation nicht selber anschauen wollte, schlug er der Subkommission vor, eine Delegation von Verwaltungsmitarbeitenden abzuordnen. Dies wiederum hat die Subkommission abgelehnt. Der Regierungsrat wird deshalb ersucht, eine Delegation des Regierungsrates – ergänzt um Mitarbeitende der Verwaltung – an eine derartige Präsentation zu entsenden.

Die Beratung des Antrages der Finanzkommission im Kantonsrat steht noch aus. Wird dem Antrag stattgegeben, hat der Regierungsrat drei Monate Zeit, zu den Ergänzungsfragen Stellung zu nehmen.

Vertiefte Untersuchung der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit

Im Frühjahr 2017 hat die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) eine vertiefte Untersuchung zum Beschaffungswesen der von ihr beaufsichtigten Hochschulen und Spitäler gestartet. Die Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission 2013 bis 2014 hatte die selbstständigen Anstalten bewusst ausgeklammert, weil sich für diese teilweise spezifische Herausforderungen stellen. Um soweit sinnvoll dennoch Synergien zu nutzen, hat die ABG die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission um Einsicht in die Unterlagen aus deren seinerzeitigen Untersuchung gebeten; diese haben dem Ersuchen zugestimmt. Die Geschäftsprüfungskommission wird ihrerseits die Resultate der Abklärungen der ABG bei ihrer Tätigkeit berücksichtigen.

Beschaffungspolitik

Mit Beschluss Nr. 243 vom 15. März 2017 beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion, in enger Zusammenarbeit mit der Baudirektion und unter Einbezug der direktionsübergreifenden Beschaffungsgremien eine Beschaffungspolitik für das kantonale Beschaffungswesen zu formulieren und gemeinsam mit der Baudirektion dem Regierungsrat zum Beschluss zu unterbreiten. Im Weiteren hat er beschlossen, dass die Direktionen und die Staatskanzlei verpflichtet sind, bei Beschaffungen die Lead Buyer zwingend mit einzubeziehen und die Beschaffungsprozesse anzuwenden, die für die jeweiligen Materialgruppen festgelegt sind. Sie können in begründeten Fällen und in Absprache mit den Lead Buyern davon abweichende Festlegungen treffen.

Der Regierungsrat wird damit eine verwaltungsweite Beschaffungspolitik festlegen, die in einer konzentrierten Form einen Überblick über das kantonale Beschaffungswesen und die wesentlichen Grundsätze gibt. Sie soll zudem als Grundlage und Leitplanke für weitere Aufgaben dienen, z. B. zur Durchführung von Beschaffungsvorhaben und zur Entwicklung von Beschaffungsstrategien für einzelne Materialgruppen.

Das Lead-Buyer-Konzept zielt darauf hin, für ausgewählte Güter verwaltungsweit koordinierte Beschaffungen durchzuführen, wobei für jede Materialgruppe optimale Beschaffungsstrategien und -prozesse festzulegen sind. Als wichtige Grundlage dazu müssen die Lead Buyer den Bedarf der Direktionen und der Staatskanzlei abschätzen sowie die Entwicklungen der entsprechenden Beschaffungsmärkte berücksichtigen. Für einzelne Materialgruppen bestehen bereits Regelungen, gemäss denen die Beschaffungen zwingend über die Lead Buyer abzuwickeln sind (u. a. Verordnung über die kdmz, Immobilienverordnung). Bei weiteren Materialgruppen können die Lead Buyer derzeit freiwillig in Anspruch genommen werden. In diesen Fällen fehlt damit eine wichtige Voraussetzung, um bestmögliche Beschaffungsstrategien und -prozesse festzulegen. Das finanzielle Volumen der bisher festgelegten Materialgruppen bewegt sich in einer Grössenordnung von 20% des gesamten Beschaffungsvolumens. Ein konsequenter Einbezug der Lead Buyer bietet somit ein erhebliches Potenzial für stete Optimierungen, sowohl bei bestehenden als auch bei allfälligen weiteren direktionsübergreifend koordinierten Materialgruppen. Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen deshalb verpflichtet werden, die Lead Buyer zwingend mit einzubeziehen und die Beschaffungsprozesse anzuwenden, die für die jeweiligen Materialgruppen festgelegt sind. Die konkrete Form wird für jede Materialgruppe einzeln festgelegt (z. B. Nutzung von Rahmenverträgen, Abwicklung von Beschaffungen über Lead

Buyer), abhängig von den Beschaffungsstrategien und -prozessen. Die Direktionen und die Staatskanzlei sollen in begründeten Fällen und in Absprache mit den Lead Buyern von dieser Verpflichtung abweichen können, beispielsweise bei Beschaffungen mit weiteren Kantonen. Sie sollen in solchen Fällen frühzeitig und gemeinsam mit dem jeweiligen Lead Buyer den Umfang der geplanten Beschaffung sowie das zweckmässige Vorgehen klären.

Im Rahmen der Behandlung des vorne erwähnten Berichts des Postulats hat die Baudirektion erklärt, dass der Antrag der Finanzdirektion zur Beschaffungspolitik bis Anfang 2018 dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet werden soll.

Sobald die Beschaffungspolitik vorliegt, werden die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission diese koordiniert einer genaueren Betrachtung unterziehen. Die Geschäftsprüfungskommission wird im nächsten Tätigkeitsbericht darüber Bericht erstatten.

2.9 RIS2-Ablösung, Ersatz von RIS1 und GeVer

Anlass

Mit Beschluss Nr. 1116 vom 23. November 2016 hat der Regierungsrat Kenntnis von der Überprüfung von RIS2 genommen. Bei RIS2 handelt es sich um die Nachfolgeapplikation des sich seit dem Jahr 2000 in der Direktion der Justiz und des Innern in Betrieb befindenden Rechtsinformationssystems. RIS2 war immer wieder Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates (siehe unter anderem die Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht 2015 des Regierungsrates, S. 38f., vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29, sowie Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 47 und 57f.).

Feststellungen des Regierungsrates

Die Weiterführung der RIS2-Eigenentwicklung stellt für den Regierungsrat hinsichtlich der technologischen, kostenbezogenen und zeitlichen Risiken keinen vernünftigen und gangbaren Weg dar. Betreffend weiteres Vorgehen im Bereich Justizvollzug wurden vier Optionen vertieft geprüft (Option 1: Individuallösung auf der Grundlage der bestehenden RIS2-Technologie; Option 2: Moderne Individuallösung, Eigenentwicklung mit alternativen Technologien; Option 3.1: Standardlösung «out of the box» sowie Option 3.2: Standardlösung «individualisiert»). Im Bericht wird für die zu beschaffende sogenannte Justiz-Fachapplikation eine «Standardlösung (klug) individualisiert» als bestmögliche Lösung zwischen den beiden Standardlösungen emp-

fohlen. Sie beruht auf einer Standardlösung «out of the box» und setzt die JI-Anpassungen um, die mit vertretbarem Aufwand einen grossen Zusatznutzen versprechen. Aufwendige Erweiterungen mit geringem Nutzen sollen vermieden werden. Der funktionale Erfüllungsgrad wird mit dieser Lösung im Vergleich zur Standardlösung «out of the box» von etwa 70% auf 80–85% erhöht. Im Vergleich zu einer vollen Individuallösung entstehen geringere Kosten und Risiken.

Entscheidung über das weitere Vorgehen

Einerseits ist gemäss Regierungsrat der Weiterbetrieb von RIS2 für die Strafverfolgung Erwachsene und die Jugendstrafrechtspflege, wo RIS2 erfolgreich eingeführt worden ist, sicherzustellen. Aufgrund der Ergebnisse der RIS2-Überprüfung wird auf die Einführung von RIS2 in den übrigen Bereichen der Direktion der Justiz und des Innern verzichtet. Wo noch RIS1 im Einsatz ist, ist der Weiterbetrieb bis zu dessen Ablösung zu gewährleisten. Andererseits ist ein neues Produkt zu beschaffen. Für die Dienste und Institutionen des Justizvollzugs sowie für die Kantonale Opferhilfestelle (KOH), deren funktionale Anforderungen sich weitgehend mit denjenigen des Justizvollzugs decken, ist die Evaluation eines Standardprodukts (Justiz-Fachapplikation) mit gewissen Individualisierungen in die Wege zu leiten, und im Bereich der allgemeinen Verwaltungstätigkeit der Direktion der Justiz und des Innern ist die Planung zur Einführung einer Standard-Geschäftsverwaltungs-Lösung in Angriff zu nehmen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich in der Folge an ihrer Sitzung vom 15. Juni 2017 über das weitere Vorgehen informieren. Sie wollte von der Direktion der Justiz und des Innern insbesondere auch wissen, wie sie zur Einschätzung gelangt war, dass die Weiterführung von RIS2 trotz Ausgabenbewilligungen von insgesamt über 24 Mio. Franken keinen vernünftigen und gangbaren Weg darstellen würde, dass aber eine Fachapplikations-Standardlösung den Anforderungen an die Funktionalität genügen würde.

Gemäss Direktion hat sich die Entwicklungsumgebung und Programmiersprache von RIS2 auf dem Markt nicht durchsetzen können. Die Technologie habe sich in eine andere Richtung entwickelt, weshalb auch die entsprechenden Spezialisten schwierig zu finden seien. RIS2 habe sich auf dem Schweizer Markt nicht verbreiten können. Die Standardprodukte in diesem Bereich hätten sich weiterentwickelt und würden heute etwa 70% der Anforderungen der Direktion abdecken. Notwendige individuelle Anpassungen seien möglich. Dagegen seien die Risiken der Eigenentwicklung RIS2 hoch. Mit einer Standardlösung könne die Harmonisierung der Informatik (HIS) inklusive der

notwendigen Schnittstellen sichergestellt werden. Schliesslich führten auch andere Kantone Standardsoftware ein.

Der Regierungsrat hat die Folgeprojekte im Beschluss Nr. 389/2017 festgelegt. Dieser ist aufgrund des laufenden Submissionsverfahrens zum Ersatz von RIS1 jedoch noch vertraulich und liegt der Geschäftsprüfungskommission nach wie vor nicht vor.

Im Weiteren fügen sich die Projekte gemäss Direktion in die kantonalen Strategien «Neue kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie» und «Digitale Verwaltung» ein. Bei den Fachapplikationen würden Standardprodukte beschafft (Ersatz RIS, SAP). Die Geschäftsverwaltungssoftware CMI Axioma erfülle die Anforderungen an Harmonisierung, Durchgängigkeit und Vereinheitlichung. Die Standardfachapplikation trage zu Akzeptanz, Zugänglichkeit und Durchdringung sowie zur Vereinfachung von Support und Entwicklung bei. CMI Axioma unterstütze den Kulturwandel und ermögliche den digitalen Arbeitsplatz für die Zusammenarbeit und Geschäftsabwicklung.

Weitere Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Da sich insbesondere die Beschaffung der Justiz-Fachapplikation als Nachfolgeapplikation zu RIS1 vor den Schulsummerferien 2017 noch am Anfang der Initialisierungsphase befand, wird sich die Geschäftsprüfungskommission von der Direktion zu gegebenem Zeitpunkt über den erwähnten, noch vertraulichen RRB und über das Submissionsverfahren genauer informieren lassen. Sie erwartet insbesondere Angaben

- bezüglich RIS1 über den Umfang und die Kosten für die Betriebs-, Wartungs- und Supportdienstleistungen sowie den Aufwand für die erwarteten notwendigen Weiterentwicklungen von RIS1, den Zeitplan und die Beteiligten bzw. Verantwortlichen,
- bezüglich RIS2 über Umfang und Kosten für Wartung, Support und Betrieb von RIS2 sowie über Umfang und Kosten der Weiterentwicklungen bzw. Anpassungen von RIS2 und über die Definition des Change-Request-Prozesses und
- bezüglich der Beschaffung der Justiz-Fachapplikation über den Ressourcenplan, insbesondere die Kosten für die Beschaffung und die Einführung.

Hinsichtlich der Standard-Geschäftsverwaltungssoftware hat die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis genommen, dass die Direktion CMI Axioma im freihändigen Verfahren beschafft und per 2. Oktober 2017 in einem Teil des Generalsekretariats eingeführt hat. Die Software wird in weiteren Phasen im ganzen Generalsekretariat, in den Fachstellen, im Staatsarchiv sowie in den Amtsleitungen der übrigen Ämter der Direktion eingeführt.

2.10 Elektronisches Patientendossier

Im letztjährigen Bericht (KR-Nr. 62/2017 vom 2. März 2017) hat die Geschäftsprüfungskommission über die Vorbereitungen zur Einführung des elektronischen Patientendossiers und die Anschubfinanzierung durch den Regierungsrat Bericht erstattet.

Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern

Am 16. März 2017 haben die Gesundheitsdirektoren der Kantone Bern und Zürich angekündigt, dass die beiden Kantone eine überregionale eHealth-Plattform aufbauen wollen, nachdem die beiden Kantone seit Anfang 2016 (Bern) bzw. seit Mitte 2014 individuell mit entsprechenden Projekten begonnen haben. Auf der Seite der Leistungserbringer sind BeHealth, der Verein Trägerschaft XAD und die axsana AG übereingekommen, die Möglichkeiten zur Zusammenlegung der beiden Initiativen auf der Basis der axsana/Swisscom-Plattform zu vertiefen.

Die beiden Gesundheitsdirektoren haben sich geeinigt, eine gemeinsame Trägerschaft für die axsana AG zu prüfen. Vorgesehen ist, dass die axsana AG zum einen von einer Trägerorganisation der öffentlichen Hand und zum anderen von einem Trägerverein der Leistungserbringer getragen wird. Aufgabe der Trägerorganisation wird es sein, die Umsetzung des elektronischen Patientendossiers in den beiden Kantonen zu begleiten und zu fördern. An der Organisation – einer Aktiengesellschaft – werden die beiden Kantone je hälftig partizipieren. Der Kanton Zürich wird sein Aktienpaket an der axsana AG, der im Sommer 2016 gegründeten Betriebsorganisation für das elektronische Patientendossier im Kanton Zürich, in die bernisch-zürcherische Trägerorganisation einbringen, der Kanton Bern wird eine Bareinlage im gleichen Umfang leisten. Am 26. Oktober 2017 unterzeichneten die Gesundheitsdirektoren die Gründungsdokumente für die gemeinsame Trägerorganisation, die Cantosana AG. Auch aufseiten der Leistungserbringer wird ein Zusammenschluss erfolgen. Die Interessengemeinschaft der Berner Leistungserbringer – die IG BeHealth – stimmt sich dazu mit dem Zürcher Trägerverein XAD ab.

Der Grosse Rat des Kantons Bern wird sich im März 2018 mit der Genehmigung eines Kredits zur Finanzierungsbeteiligung befassen. Die entsprechende Vorlage hat der Berner Regierungsrat am 13. September 2017 an den Grossen Rat verabschiedet. Der Kanton Bern wird demnach einen Finanzierungsanteil in der Höhe von 2,58 Mio. Franken leisten. Im Kanton Zürich hatte dagegen der Regierungsrat ohne Beteiligung des Kantonsrates eine Anschubfinanzierung von insgesamt 3,75 Mio. Franken bewilligt. Die Geschäftsprüfungskommission hat dieses eigenmächtige Vorgehen des Zürcher Regierungsrates bereits

im letztjährigen Bericht moniert. Für das weitere Vorgehen bleiben der Entscheid des Berner Grossen Rates und die allfällige Ergreifung des fakultativen Finanzreferendums bzw. der Volksentscheid abzuwarten.

Fahrplan gemäss Bundesvorgaben

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2017 die Verordnungen zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier verabschiedet. Gesetz und Umsetzungsbestimmungen sind am 15. April 2017 in Kraft getreten. Die ersten Patientinnen und Patienten hätten in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 ein elektronisches Patientendossier eröffnen können sollen. Gemäss Information der Gesundheitsdirektion soll dies nun gegen Ende 2019 der Fall sein.

Die Verordnungen legen die technischen und organisatorischen Zertifizierungsvorgaben für Stammgemeinschaften und Gemeinschaften fest. Dies sind Zusammenschlüsse von Spitälern, Arztpraxen, Apotheken, Spitex-Organisationen, Pflegeheimen und weiteren Gesundheitseinrichtungen, die den elektronischen Austausch der Daten des elektronischen Patientendossiers sicherstellen. Festgelegt wurde zudem das Format der neuen Patientenidentifikationsnummer. Mit dieser kann eine Person eindeutig identifiziert werden.

Die Spitäler müssen das elektronische Patientendossier innerhalb von drei, Pflegeheime und Geburtshäuser innerhalb von fünf Jahren ab Inkrafttreten von Gesetz und Verordnungen einführen und sich dazu einer Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft anschliessen. Für Arztpraxen und andere Gesundheitseinrichtungen des ambulanten Bereichs ist der Anschluss an eine Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft gemäss Bundesrecht freiwillig.

Der Regierungsrat hatte in der Vernehmlassung deutliche Kritik am Ausführungsrecht des Bundes geäussert. Gemäss Gesundheitsdirektion hat der Bund das Ausführungsrecht zum EPDG aufgrund der Vernehmlassungsantworten überarbeitet. In diese Überarbeitung sei auch die Kritik des Kantons Zürich eingeflossen. Vor allem beim Konstrukt «Gruppen von Gesundheitsfachpersonen» (Art. 4 Bst. c EPDV), bei der Förderung neuer Geschäftsmodelle und innovativer Umsetzungsseiten, den Finanzhilfen und der verstärkten Berücksichtigung der Benutzerfreundlichkeit habe der Bund Verbesserungen vorgenommen. Auch Inhalt und Umfang der technischen und organisatorischen Zertifizierungsvoraussetzungen für Gemeinschaften und Stammgemeinschaften (TOZ, Anhang 2 der EPDV-EDI) seien deutlich überarbeitet worden. Die Anregung des Kantons Zürich, die Struktur des Ausführungsrechts grundlegend zu überarbeiten, wurde allerdings nicht umgesetzt. Die Gesundheitsdirektion erachtete es aber als wichtig, dass die Inkraftsetzung des EPDG nicht weiter verzögert

und rasch eine Rechtsgrundlage für die Einführung des elektronischen Patientendossiers geschaffen wurde. Insgesamt scheinen ihr die Ausfertigungsbestimmungen sachgerecht zu sein. Die Zertifizierungs Voraussetzungen seien zwar recht anspruchsvoll; Hindernisse, die eine Umsetzung verunmöglichten, seien aber nicht vorhanden.

Weiteres Vorgehen im Kanton Zürich

Geplant war, dass die technische Plattform, also die technische Infrastruktur, auf der im Kanton Zürich das elektronische Patientendossier aufgebaut sein wird und über die Dienstleistungen für die Leistungserbringer erbracht werden sollen, Ende 2017 für das Zertifizierungsverfahren gemäss EPDG hätte bereitstehen sollen. Parallel zum Entstehen der technischen Infrastruktur hätte auch die Organisation der Stammgemeinschaft aufgebaut und Ende 2017 für das Zertifizierungsverfahren bereit stehen sollen. Ein zertifizierter Betrieb wird im Kanton Zürich nicht wie geplant ab Mitte 2018 möglich sein. Es bleibt abzuwarten, ob dies ab Ende 2019 möglich sein wird.

Im kantonalen Recht besteht gemäss Gesundheitsdirektion kein Anpassungsbedarf. Hinsichtlich datenschutzrechtlicher Fragen werde der Datenschutzbeauftragte des Kantons stets frühzeitig konsultiert, um die Sach- und Rechtslage zu klären. Die ambulanten Leistungserbringer müssen sich aufgrund der doppelten Freiwilligkeit gemäss EPDG nicht an eine Gemeinschaft oder Stammgemeinschaft anschliessen. Eine auf kantonaler Ebene verankerte Anschlusspflicht wurde bis jetzt nicht in Erwägung gezogen.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission wird die weitere Entwicklung verfolgen. Der Entscheid des Kantons Bern über die Kreditbewilligung ist abzuwarten. Dann wird insbesondere zu prüfen sein, ob das elektronische Patientendossier wie angekündigt eingeführt und funktionieren wird und ob der laufende Betrieb dem Kanton Zürich wie versprochen keine Kosten verursachen wird.

2.11 Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes

Anlass

Am 1. April 2007 ist im Kanton Zürich das Gewaltschutzgesetz in Kraft getreten. Die Kantonspolizei nutzte das zehnjährige Bestehen des Gewaltschutzgesetzes und zog an einer Medienkonferenz am 29. März 2017 Bilanz.

Im Rahmen einer prospektiv ausgerichteten, deskriptiven Lageanalyse wird die polizeiliche und strafrechtliche Reaktion zu häuslicher Gewalt vom Kriminologischen Institut der Universität Zürich auf ihre Wirkung hin quantitativ untersucht. Dazu werden alle Fälle häuslicher Gewalt im Kanton Zürich, die der Polizei vom 1. Juni bis 30. November 2014 bekannt werden und eine Schutzverfügung nach GSG (Gewaltenschutzgesetz des Kantons Zürich) zur Folge haben, bis zu ihrer Erledigung durch die Polizei oder die Strafverfolgungsbehörden während eines Jahres beobachtet.

Im Fokus stehen die Erledigungs- und Entscheidpraxis bei GSG-Fällen in der Strafverfolgung (insbesondere Wiedergutmachungsfälle, Art. 53 StGB, und die Sistierungs- und Einstellungspraxis, Art. 55a StGB, Strafbefehl, Urteil) sowie die Analyse der Rückfälligkeit bzw. sozialen Bewährung der gefährdenden Personen. Die GSG-Fälle, die voraussichtlich keine Strafverfolgung zur Folge haben, werden im Hinblick auf Merkmalsunterschiede untersucht sowie die relativen Anteile der verschiedenen Erledigungswege mittels Aktenanalyse bei der Staatsanwaltschaft bestimmt.

Die Rückfallanalyse erfolgt durch die Überprüfung erneuter polizeilicher Registrierung (POLIS) der gefährdenden Person und wird durch zwei Opferbefragungen ergänzt. Die erste Befragung findet vier Monate, die zweite zwölf Monate nach Verfügungsdatum statt. Die Befragungen werden mittels standardisierten Fragebogens an einem Computer in den für GSG-Fälle zuständigen Opferberatungsstellen des Kantons Zürich durchgeführt. Neben der Erfassung erneuter Gewalt im Verlauf und nach Abschluss der GSG-Massnahme werden unter anderem mögliche Risikofaktoren häuslicher Gewalt, die Wahrnehmung der Opfer zur polizeilichen und der strafrechtlichen Intervention, die Entwicklung der Täter-Opfer-Beziehung sowie Gründe für eine allfällige Desinteresseerklärung, also Verfahrenseinstellungen auf Wunsch des Opfers, untersucht.

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden Verbesserungen erarbeitet, die im polizeilichen und im strafrechtlichen Umgang mit häuslicher Gewalt umgesetzt werden können. Mit der Kampagne «Stopp Häusliche Gewalt» will die Kantonspolizei Zürich Direktbetroffene und Dritte ermutigen, sich so früh wie möglich bei der Polizei oder bei spezialisierten Beratungsstellen zu melden.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission möchte sich genauer über die konkrete Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltenschutzgesetzes informieren lassen. Sie möchte sich dabei insbesondere informieren lassen, aufgrund welcher Kriterien die Polizei entscheidet,

ob, welche und gegen wen Massnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz angezeigt sind. Häufig liegen bei Fällen häuslicher Gewalt keine objektiven Beweise oder Indizien vor, und es können oft auch keine Drittpersonen über einen Vorfall berichten.

Schliesslich gibt es einzelne Fälle, in denen der Verdacht besteht, dass eine Partei in einem Trennungs- oder Scheidungsverfahren um Massnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz ersucht, um der anderen Partei den Kontakt zu den gemeinsamen Kindern aus sachfremden Gründen zu verunmöglichen, wobei die Geschäftsprüfungskommission erfahren möchte, ob bzw. wie die Polizei solchen Umständen Rechnung trägt.

Die Kommission wird im nächsten Tätigkeitsbericht über die Ergebnisse ihrer Abklärungen Bericht erstatten.

2.12 Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich

Der Schlussbericht, der massgeblich vom Amt für Justizvollzug gestützt auf ein externes Gutachten zu den Suiziden erarbeitet worden ist, liegt der Direktion der Justiz und des Innern vor. Sie wird diesen der Geschäftsprüfungskommission bei nächster Gelegenheit zusammen mit den geplanten Massnahmen zur Verbesserung vorstellen. Die Geschäftsprüfungskommission wird daher in ihrem nächsten Tätigkeitsbericht darauf eingehen.

2.13 Open Government Data

Die Subkommission zur IT in der kantonalen Verwaltung, welche die Strategien «Neue Informations- und Kommunikationstechnologie» und «Digitale Verwaltung» begleitet, wird prüfen, ob es sinnvoll ist, die Pendenz «Open Government Data» in diesem Kontext weiterzuverfolgen.

2.14 Ferien-, Mehrzeit- und Überzeitguthaben

Anlass

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich in Absprache mit der Justizkommission mit diesem Thema. Sie hat aufgrund der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 102/2017 und von Abklärungen bei der Direktion der Justiz und des Innern Kenntnis erhalten, dass es einzelne

kantonale Mitarbeitende gibt, die sehr hohe Ferien-, Mehrzeit- oder Überzeitguthaben aufweisen.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission möchte sich genauer informieren lassen, wie der Regierungsrat für die Erfassung und Kontrolle der geleisteten Arbeitszeit und den effektiven Ferienbezug der einzelnen Mitarbeitenden sorgt und welche Massnahmen von den Verantwortlichen zur Durchsetzung der personalrechtlichen Bestimmungen betreffend Ferien, Mehrzeit und Überzeit getroffen werden können bzw. tatsächlich getroffen werden.

3. Weitere Themen

Innovationspark Dübendorf

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf den Innovationspark Zürich zu erstellen. Die Stärkung der Innovationskraft und der Branchendiversität wurde als Legislaturziel beschlossen. Die Geschäftsprüfungskommission sah zu Beginn der Legislatur keinen Klärungsbedarf, beschloss aber, das Thema in den Themenspeicher aufzunehmen.

Gemäss Geschäftsbericht 2016 fördert das Generationenprojekt «Innovationspark Zürich» die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch zwischen den renommierten Zürcher Hoch- und Fachhochschulen, den Forschungsinstitutionen und der Privatwirtschaft mit dem Ziel, die Umsetzung von Forschungsergebnissen in marktfähige Produkte und Dienstleistungen zu unterstützen und zu beschleunigen.

Im Jahr 2016 wurde die Planung zum Innovationspark Zürich auf dem Gelände des Flugplatzes Dübendorf mit Hochdruck vorangetrieben. Ende August 2016 genehmigte der Bundesrat den kantonalen Richtplan zum Innovationspark Zürich und erteilte damit grünes Licht für die Realisierung des Parks. Gleichzeitig wurde der kantonale Gestaltungsplan für den Innovationspark Zürich erarbeitet und bei der Baudirektion zur Festsetzung eingereicht. Der Kanton wird dabei einen ersten Teil des für den Innovationspark vorgesehenen Raums von 38 Hektaren Fläche im Baurecht vom Bund übernehmen.

Die Baudirektion hat im August 2017 den kantonalen Gestaltungsplan «Innovationspark Zürich» festgesetzt, nachdem er aufgrund der Einwendungen aus der öffentlichen Auflage überarbeitet worden war. Er regelt die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die erste Etappe des Innovationsparks Zürich auf dem Flugplatz Dübendorf.

Die Aufrichte des Informationspavillons des Innovationsparks fand noch im Jahr 2017 statt. Die Holzkonstruktion soll im März 2018 eröffnet werden, d. h., die Adressierung des Innovationsparks mit dem neuen Bushaltestellennamen, mit dem neuen Pavillon und den Mietmöglichkeiten im unmittelbaren Umfeld wird nun sicht- und greifbar.

Die Stiftung Innovationspark will im Informationspavillon unter anderem eine Café-Bar sowie eine Ausstellung über den geplanten Wirtschafts- und Innovationsraum und über Zürcher Innovationen einrichten. Zu diesen Innovationen zählen z. B. der Magnetresonanztomograf, die Zellophanfolie, die Programmiersprache Pascal, die Freitag-Tasche oder Doodle. Der Regierungsrat hat für die Ausstellung einen Beitrag von Fr. 450 000 aus dem Lotteriefonds bewilligt.

Kantonales Steueramt

Ein Fazit der Geschäftsprüfungskommission war im Jahr 2014 unter anderem die Feststellung, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Steuern notwendig wäre (siehe KR-Nr. 49/2014). Die Geschäftsprüfungskommission liess sich im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 über den damaligen Stand informieren. Gemäss Aussage der Finanzdirektion bewährt sich die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den kommunalen Steuerämtern. Ein Gutachten der HSG bestätigt dies. Vorangetrieben werde die gemeinsame IT-Plattform von Kanton und Gemeinden. Aus verschiedenen, nicht zuletzt auch finanziellen Gründen sei ein schrittweises Vorgehen geplant, das über die laufende Legislaturperiode hinausgehen werde.

Projekt Kinder- und Jugendforensik

Die Geschäftsprüfungskommission kam im Jahr 2014 zum Schluss, dass die Schaffung innerkantonal stationärer forensisch-psychiatrischer Kapazitäten für Jugendliche begrüssenswert sei. Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 liess sich die Geschäftsprüfungskommission über die bisherige Entwicklung informieren. Die problematische Situation der Jugendlichen hinsichtlich forensisch-psychiatrischer Einrichtungen konnte noch nicht befriedigend gelöst werden. Straffällige, als gefährlich eingestufte Jugendliche werden auf Erwachsenenstationen untergebracht und von einem Facharzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie betreut. Mitte 2016 sollte zudem noch eine sozialpädagogische Fachperson eingestellt werden.

Bei der baulichen Erweiterung der Klinik Rheinau soll eine Adoleszenzstation mit sechs bis acht Plätzen geplant werden. Die anderen Kantone haben gemäss Gesundheitsdirektion jedoch noch kein klares Signal für eine Zusammenarbeit oder eine Beteiligung abgegeben. Dementsprechend sei auch nicht bekannt, wie viele Plätze tatsächlich notwendig wären.

Der kantonale Gestaltungsplan für das Areal Rheinau lag vom 21. Juli bis zum 18. September 2017 öffentlich auf. Nach der Auswertung der Einwendungen aus der Anhörung und öffentlichen Auflage sowie allfälligen Anpassungen wird der Gestaltungsplan durch die Baudirektion festgesetzt.

*Beschaffung und Einsatz von Government Software
im Kanton Zürich*

Mit Bericht vom 19. Mai 2016 (KR-Nr. 166/2016) informierte die Geschäftsprüfungskommission über ihre Abklärungen, Feststellungen und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beschaffung und des Einsatzes von Government Software im Kanton Zürich. Die Beratung im Kantonsrat fand am 20. Juni 2016 statt. Die Geschäftsprüfungskommission wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich im Auge behalten.

4. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Wohlwollen zur Kenntnis, dass der Regierungsrat die Empfehlungen der Kommission aufgenommen und die diesen zugrunde liegenden Beanstandungen hinsichtlich Organisation und Verfahren der Verwaltung zum Anlass für Verbesserungen genommen hat. Wie im vorliegenden Bericht dargelegt, stehen dabei viele dieser Themen wie z. B. die Kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie, die Digitale Verwaltung oder das Compliance-Management allerdings noch in der Phase der Strategieerarbeitung oder am Anfang der Umsetzungsphase, sodass noch keine Beurteilung eines Resultates oder punktuell lediglich eine vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission erfolgen kann.

5. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Daniel Hodel	
GPK-Vizepräsident	Daniel Frei	
Direktionsreferate		<i>(Stellvertretung)</i>
Regierungsrat/Staatskanzlei	Daniel Hodel	<i>(Daniel Frei)</i>
Direktion der Justiz und des Innern	Josef Widler	<i>(Hans-Peter Amrein)</i>
Sicherheitsdirektion	<i>bis Juni 2017:</i> Christian Hurter	<i>(Josef Widler)</i>
	<i>ab Juli 2017:</i> Hans-Peter Amrein	<i>(Josef Widler)</i>
Finanzdirektion	Daniel Frei	<i>(Peter Uhlmann)</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Peter Uhlmann	<i>(Daniel Schwab)</i>
Gesundheitsdirektion	Barbara Bussmann	<i>(Susanne Trost)</i>
Bildungsdirektion	Prisca Koller	<i>(Edith Häusler)</i>
Baudirektion	Edith Häusler	<i>(Daniel Hodel)</i>
Weitere Referate		
Funktions- und Querschnittbereiche	Daniel Schwab	
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Susanne Trost	<i>(Edith Häusler)</i>
Subkommissionen		
<i>Aufsichtseingaben</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Benedikt Hoffmann Prisca Koller zuständige Referentin / zuständiger Referent	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Daniel Frei Daniel Schwab Josef Widler	
<i>Beantwortung von Anfragen der Kantonsratsmitglieder (zurzeit inaktiv)</i>	Barbara Bussmann, Vorsitz Edith Häusler Vakant	

Personal
(Sekretariat Hans-Peter Schaub) Daniel Frei, Vorsitz
Edith Häusler
Prisca Koller

Datenschutz
Edith Häusler, Vorsitz
Barbara Bussmann
Daniel Hodel
Benedikt Hoffmann

GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung

IT kantonale Verwaltung Daniel Schwab, Vorsitz
(Sekretariat Hans-Peter Schaub) Daniel Frei
Daniel Hodel
Peter Uhlmann
Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin
Robert Brunner, FIKO
Diego Bonato, FIKO

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung

PJZ Jürg Sulser, FIKO-Vorsitz
Philipp Kutter, FIKO
Peter Vollenweider, FIKO
Daniel Frei
Daniel Hodel

Sekretariat der GPK

Emanuel Brügger
Stellvertreter: Hans-Peter Schaub
Ständiger Protokollführer: Daniel Bitterli

Zürich, 1. März 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Daniel Hodel Der Sekretär: Emanuel Brügger