

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit von März 2021 bis Februar 2022

KR-Nr. 52/2022

(vom 3. März 2022)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Auftrag und Organisation	3
2.1 Gesetzlicher Auftrag	3
2.2 Informationsrechte	4
2.3 Arbeitsweise	4
2.4 Organisation	5
3. Abgeschlossene Prüfungen	8
3.1 Vereinfachte Ausfallentschädigung für Kulturschaffende	8
3.2 Arbeitskontrollen durch den Kanton	12
3.3 Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage	14
3.4 Organisation der Budgetierung der kantonalen Verwaltung	15
4. Laufende Prüfungen	16
4.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements	16
4.2 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung	20

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

4.3	Elektronisches Patientendossier	24
4.4	IKT und Digitale Verwaltung	31
4.5	Fachapplikation Justizvollzug	34
4.6	Innovationspark Zürich	43
4.7	Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung	45
4.8	Einfache Gesellschaften	45
4.9	Verselbstständigung des Lehrmittelverlags	47
4.10	Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)	50
4.11	Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes	54
4.12	Rückstände beim Steueramt	56
4.13	Impfkampagne COVID-19	62
4.14	Überprüfung der Oberaufsicht über die anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften	74
5.	Schlussbemerkungen	75

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission von März 2021 bis Februar 2022.¹ Überdies enthält er Informationen über den Auftrag und die Organisation der Geschäftsprüfungskommission (Ziff. 2).

Im Berichtsjahr hat die Kommission vier Prüfungen abgeschlossen (Ziff. 3) und weitere Abklärungen zu 14 laufenden Prüfungen vorgenommen (Ziff. 4). Weiter prüfte die Geschäftsprüfungskommission wie jedes Jahr den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Vorlage 5701) sowie die Geschäfts- und Jahresberichte der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Vorlage 5733), der staatlich anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften (Vorlage 5760), der kantonalen Ombudsstelle (KR-Nr. 243/2021) und der kantonalen Datenschutzbeauftragten (KR-Nr. 297/2021). Zudem haben die Referentinnen und Referenten der Kommission zweimal jährlich Direktionsgespräche mit allen Mitgliedern des Regierungsrates und der Staatsschreiberin geführt.

2. Auftrag und Organisation

2.1 Gesetzlicher Auftrag

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

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

¹ Gemäss Art. 114 Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1). Der vorliegende Bericht gibt den Geschäftsstand per 31. Januar 2022 wieder.

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

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

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

2.2 Informationsrechte

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

2.3 Arbeitsweise

Die Kommission hat im Berichtsjahr an ihrer bewährten Arbeitsweise festgehalten.

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

Die Kommission erhält auch die Semesterprüfberichte der Finanzkontrolle sowie deren Bericht zur Staatsrechnung. Gestützt auf § 16 Abs. 1 des Finanzkontrollgesetzes⁴ kann die Kommission der Finanzkontrolle eigene besondere Prüfaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

⁴ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

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

2.4 Organisation

Die Geschäftsprüfungskommission tagte im Berichtsjahr an 34 ordentlichen Sitzungen sowie acht Subkommissionssitzungen. Zusätzlich führten ihre Referentinnen und Referenten je zwei Gespräche bei den ihnen zugewiesenen Direktionen und der Staatskanzlei durch. Zudem setzte die Kommission im Berichtsjahr auch eine Referentin für die Datenschutzbeauftragte und einen Referenten für den Ombudsmann ein. Weiter nahm die Kommission zwei Visitationen bei Amtsstellen der kantonalen Verwaltung vor und war mit Delegationen in einzelnen Kommissionssitzungen anderer Aufsichtskommissionen vertreten.

Die Geschäftsprüfungskommission war im Berichtsjahr wie folgt organisiert:

Präsidium

Präsident	Beat Habegger
Vizepräsidentin	Edith Häusler

Direktionsreferate

Regierungsrat/Staatskanzlei	Beat Habegger
Direktion der Justiz und des Innern	René Isler

Sicherheitsdirektion	Hans-Peter Amrein
Finanzdirektion	Davide Loss
Volkswirtschaftsdirektion	Manuel Sahlí
Gesundheitsdirektion	Manuel Kampus (ab 8. April 2021) Daniel Hodel (bis 28. März 2021)

Bildungsdirektion	Leandra Columberg
Baudirektion	Corinne Hoss-Blatter

Stellvertretung

Edith Häusler
Manuel Kampus (ab 8. April 2021) Daniel Hodel (bis 28. März 2021)
Corinne Hoss-Blatter
Manuel Sahlí
Hans-Peter Amrein
Gregor Kreuzer (ab 8. April 2021) Manuel Kampus (bis 28. März 2021)
Tobias Weidmann
René Isler

Weitere Referate

Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Edith Häusler	<i>Leandra Columberg</i>
Datenschutzbeauftragte Ombudsmann	Edith Häusler Gregor Kreuzer	

Subkommissionen

Aufsichtseingaben	Davide Loss, Vorsitz Beat Habegger Edith Häusler zuständige Referentin / zuständiger Referent	
Arbeitsstrukturen	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Edith Häusler	
Nachrichtendienst	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Daniel Hodel (bis 28. März 2021) Gregor Kreuzer (ab 8. April 2021) Tobias Weidmann	
IKT und Digitale Verwaltung mit FIKO-Beteiligung	Tobias Weidmann, Vorsitz (ab 8. April 2021) Daniel Hodel, Vorsitz (bis 28. März 2021) Gregor Kreuzer (ab 8. April 2021) Beat Habegger Manuel Sahli <i>Vertretung FIKO:</i> Romaine Rogenmoser Christian Schucan Farid Zeroual	
Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie mit FIKO-Beteiligung (bis 18. März 2021)	Beat Habegger, Vorsitz Daniel Hodel Edith Häusler Manuel Sahli <i>Vertretung FIKO:</i> Tobias Langenegger Jürg Sulser Farid Zeroual	

Budgetierung in der Kantonsverwaltung mit FIKO-Beteiligung (bis 10. Mai 2021)	Tobias Weidmann, Vorsitz Edith Häusler Daniel Hodel (bis 28. März 2021) <i>Vertretung FIKO:</i> André Müller Hannah Pfalzgraf Cyrill von Planta
---	---

GPK-Delegationen

Beschaffungswesen (FIKO)	Corinne Hoss-Blatter Manuel Kampus
Einfache Gesellschaften (FIKO)	Hans-Peter Amrein Davide Loss

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung

Polizei- und Justizzentrum Zürich (PJZ)	Jürg Sulser, Vorsitz André Müller Farid Zeroual <i>Vertretung GPK:</i> Edith Häusler (ab 20. Mai 2021) Daniel Hodel (bis 28. März 2021) Corinne Hoss-Blatter Davide Loss <i>Sekretär:</i> Christian Hirschi <i>Wissenschaftlicher Mitarbeiter:</i> Heiri Gander (ab 1. Mai 2021) <i>Juristische Praktikantin:</i> Soraya Stock (ab 1. Februar 2022) <i>Ständige Protokollführerin:</i> Barbara Sabel
---	---

Sekretariat

3. Abgeschlossene Prüfungen

3.1 Vereinfachte Ausfallentschädigung für Kulturschaffende

Ausgangslage

Viele Kulturschaffende gerieten durch die Corona-Pandemie in existenzielle Not. Mit der Änderung der Covid-19-Kulturverordnung weitete der Bund im Dezember 2020 seine Unterstützung von Kulturunternehmen auf Kulturschaffende aus.⁵ Den Kantonen kam die Aufgabe zu, die Entschädigung der Erwerbsausfälle von Kulturschaffenden abzuwickeln. Obwohl sich die Berechnung der Ausfallentschädigungen nicht mehr auf Angaben zu abgesagten, verschobenen oder nur eingeschränkt durchgeführten Veranstaltungen und Projekten stützte, blieb auch die Prüfung der Gesuche auf der Grundlage der Steuerrechnung des vergangenen Jahres aus Sicht der Direktion der Justiz und des Innern anspruchsvoll und zeitintensiv. Neben dem grossen bürokratischen Aufwand benachteiligte diese Berechnungsmethode zudem Kultursparten, bei denen die Einnahmen über einen längeren Zeitraum hinweg stark schwankten.

Die Justizdirektion kündigte deshalb im Januar 2021 an, mit einem neuen, einfachen Entschädigungsmodell den Betroffenen rasch und wirksam Zugang zu den Ausfallentschädigungen ermöglichen zu wollen (sogenanntes «Zürcher Modell»). Die Kulturschaffenden sollten nach diesem Modell als Ersatzeinkommen Fr. 3840, also 80% von einem angenommenen monatlichen Schaden von Fr. 4800, erhalten. Bei jenen Kulturschaffenden, die auch Zahlungen aus anderer Quelle bezogen, verminderte sich der Betrag um diese Zahlungen. Das Modell beruhte auf der Selbstdeklaration der Betroffenen. Eine Stichprobenprüfung der Fachstelle Kultur sollte zusammen mit der Strafandrohung bei Falschangaben möglichem Missbrauch vorbeugen.

Medien berichteten über das «Zürcher Modell» der pauschalen Entschädigung und auch eine Anfrage im Kantonsrat thematisierte die Unterstützung der Kulturschaffenden unter den neuen Rahmenbedingungen.⁶ In der Folge nahm sich die Geschäftsprüfungskommission den offenen Fragen zu den gesetzlichen Grundlagen, zum administrativen Ablauf und zum pauschalen Charakter des «Zürcher Modells»

⁵ Verordnung vom 14. Oktober 2020 über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid-19-Kulturverordnung, SR 442.15). Änderung vom 18. Dezember 2020.

⁶ Anfrage KR-Nr. 25/2021 vom 25. Januar 2021 betreffend Ertragsausfallentschädigung für Kulturinstitutionen während Corona.

an und traf beim Regierungsrat und der zuständigen Justizdirektion entsprechende Abklärungen.

Abklärungen

Aus Sicht der Kommission bestanden Unklarheiten hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten, der Berechnungsgrundlage des angenommenen Schadens von Fr. 4800 sowie des Vorgehens, falls die Antragssumme die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigen würde. Zudem stellte sich in der Kommission grundsätzlich die Frage, warum die Direktion nicht ein Modell der Erwerbsersatzentschädigung gewählt hatte und ob mit der pauschalen Entschädigung eine Gleichbehandlung von Kulturschaffenden und anderen Betroffenen aus dem Kleingewerbe und den Selbstständigen noch gegeben sei. Weiter sah die Kommission die Gefahr, dass Kulturschaffende ein garantiertes Grundeinkommen zugesprochen wird, ohne nachweisliche, pandemiebedingte Einkommensausfälle erlitten zu haben.

Die Geschäftsprüfungskommission gelangte mit ihren Fragen im Februar 2021 schriftlich an den Regierungsrat. Namentlich wollte sie wissen, auf welche rechtlichen Grundlagen und welchen Regierungsratsbeschluss sich das Entschädigungsmodell abstützt, welche Fragen die Justizdirektion mit den Bundesbehörden noch zu klären hat sowie welche Haltung der Regierungsrat generell zum Entschädigungsmodell vertritt und wie er beabsichtigt weiter vorzugehen.⁷

Im Auftrag des Regierungsrates äusserte sich die Justizdirektion inhaltlich zu den Fragen der Geschäftsprüfungskommission, nachdem die direktionsinternen Abklärungen zur Prüfung der Möglichkeit einer vereinfachten Ausfallentschädigung abgeschlossen waren.

Rechtliche Hürden für das «Zürcher Modell»

Da Zahlungen nach dem Bundesgesetz nur bei effektiv erlittenem und nachgewiesenem finanziellem Schaden erlaubt waren, verzichtete das Bundesamt für Kultur darauf, sich an den nach dem «Zürcher Modell» abgewickelten Unterstützungszahlungen mit dem sonst üblichen Bundesanteil von 50% zu beteiligen. In der Folge thematisierten verschiedene Medienberichte die unterschiedlichen Einschätzungen zur Rechtslage durch das Bundesamt für Kultur und die Justizdirektion. Gestützt auf ein von der Justizdirektion in Auftrag gegebenes Rechts-

⁷ Die Anfrage KR-Nr. 30/2021 betreffend Grundeinkommen für Kulturschaffende vom 1. Februar 2021 enthält ähnliche Fragen.

gutachten, das die gesetzliche Zulässigkeit des «Zürcher Modells» aufzeigte, trat die Justizdirektion daraufhin mit dem Bundesamt für Kultur in Austausch. Die Direktion forderte die Änderung der entsprechenden Bestimmung in der Covid-19-Kulturverordnung, welche die finanzielle Beteiligung des Bundes am «Zürcher Modell» ausschloss. Das Bundesamt für Kultur kam zum Schluss, dass zwar nach Covid-19-Gesetz grundsätzlich ein vereinfachtes Entschädigungsmodell möglich ist, für eine Beteiligung des Bundes jedoch eine Verordnungsänderung notwendig ist. Für die erste Gesuchphase (November 2020 bis Januar 2021) bis zur absehbaren nächsten Verordnungsänderung auf Bundesebene entschied der Regierungsrat im März 2021, die Kulturschaffenden nach dem «Zürcher Modell» aus dafür verfügbaren kantonalen Mitteln zu unterstützen (RRB Nr. 206/2021 vom 3. März 2021).

Weiterführung des «Zürcher Modells» gestoppt

In ihrer Antwort auf die Fragen der Geschäftsprüfungskommission bekräftigte die Justizdirektion im März 2021 nochmals, dass ihrer Ansicht nach das vereinfachte Zürcher Berechnungsmodell den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Kulturbereiche und damit der Bewahrung der kulturellen Vielfalt besser gerecht werde und überdies mit viel geringerem administrativem Aufwand auskomme als das Bundesmodell. Folglich setzte sich die Direktion beim Bundesamt für Kultur für eine Anpassung der entsprechenden Bundesverordnung ein und bot für die Ausarbeitung eines neuen schweizweit geltenden vereinfachten Berechnungsmodells Unterstützung an.

Zudem erläuterte die Direktion gegenüber der Kommission die rechtlichen Grundlagen ihres Modells. Dieses stützte sich auf den Regierungsratsbeschluss vom 3. März 2021 (RRB Nr. 206/2021) und basierte während der ersten Gesuchphase auf der geltenden Kulturförderungsgesetzgebung. Als Berechnungsgrundlage für die Höhe des verwendeten fiktiven Einkommens hatten Lohnempfehlungen von Berufsverbänden gedient.

Die Anwendung des «Zürcher Modells» war jedoch zeitlich eng begrenzt. Denn bei der Revision der Covid-19-Kulturverordnung verzichtete der Bundesrat darauf, das Zürcher Anliegen zu berücksichtigen und die Verordnungsbestimmungen entsprechend zu lockern.⁸

⁸ Verordnung vom 14. Oktober 2020 über die Massnahmen im Kulturbereich gemäss Covid-19-Gesetz (Covid 19 Kulturverordnung, SR 442.15). Änderung vom 31. März 2021.

Damit war der Kanton Zürich gezwungen, vom Modell der pauschalen Entschädigung abzurücken und für die zweite Gesuchphase (Februar bis April 2021) zum Bundesmodell der schadenbasierten Ausfallentschädigung zurückzukehren.

Finanzelle Folgen des «Zürcher Modells»

Das «Zürcher Modell» war damit lediglich drei Monate in Anwendung (November 2020 bis Januar 2021). Gemäss den von der Kommission bei der Justizdirektion eingeforderten Zahlen sind für diesen Zeitraum insgesamt 691 Gesuche eingereicht und 664 davon ganz oder teilweise gutgeheissen worden. Die Fachstelle Kultur hat gemäss Justizdirektion damit Entschädigungen in der Höhe von rund 3,6 Mio. Franken ausgerichtet. Dem Kanton Zürich standen für die ausserordentliche Unterstützung der Kulturschaffenden für diese Gesuchperiode insgesamt 8,3 Mio. Franken zur Verfügung, 2,5 Mio. Franken stammten aus den budgetierten Mitteln für Ausfallentschädigungen und 5,8 Mio. Franken aus Rückstellungen.⁹

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Für die Geschäftsprüfungskommission hat sich die Prüfung mit der Konkretisierung der Vorgaben für die Ausrichtung von Ausfallentschädigungen durch die Covid-19-Kulturverordnung des Bundes erledigt. Erstaunt hat die Kommission, dass sich der Regierungsrat erst nachträglich mit dem vereinfachten «Zürcher Modell» befasst hat und die Direktion somit das Modell in der ersten Gesuchphase ohne entsprechenden Regierungsratsbeschluss umgesetzt und auch gegenüber den Bundesbehörden sehr aktiv vertreten hat. Die Kommission erwartet, dass solch potenziell richtungsweisende Projekte durch den Regierungsrat vorgängig politisch abgestützt sind, auch wenn im vorliegenden Fall der Kommission keine Hinweise auf ein unrechtmässiges Vorgehen der zuständigen Fachdirektion vorliegen.

Die Geschäftsprüfungskommission schliesst mit diesem Bericht ihre Prüfung ab.

⁹ *Budget 2021*: 27 Mio. Franken für die Fachstelle Kultur (Leistungsgruppe Nr. 2234), Nachtrag zum Budget 2021 (Vorlage 5644a). Davon blieben 24,5 Mio. Franken reserviert, um in späteren Gesuchphasen die Bundesfinanzierung in gleicher Höhe beanspruchen zu können. *Rückstellungen*: 3,4 Mio. Franken aus dem Übertrag aus dem Lotteriefonds gemäss RRB Nr. 262/2020 sowie 2,4 Mio. Franken aus dem bewilligten Nachtragskredit gemäss Vorlage 5622 (RRB Nr. 478/2020).

3.2 Arbeitskontrollen durch den Kanton

Ausgangslage

Die Sektion Zürich des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD Zürich) wandte sich im April 2021 mit einer Aufsichtseingabe an den Kantonsrat. Darin rügte sie, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) bzw. das kantonale Arbeitsinspektorat in Verletzung des Arbeitsgesetzes nur das Total der geleisteten Arbeitsstunden (Höchststarbeitszeiten) überprüfe, nicht aber, ob die Arbeitszeiterfassung tatsächlich vollständig und korrekt erfolgt. Konkret geht es vor allem um die Frage, ob das Arbeitsinspektorat auch überprüfen muss, ob vom Arbeitgeber angeordnete Umkleidezeit tatsächlich als Arbeitszeit abgerechnet wird.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Aufsichtseingabe zum Anlass genommen, sich über die Kontrollen im Rahmen des Arbeitsgesetzes näher informieren zu lassen. Sie hat dazu die Volkswirtschaftsdirektion zu den Zuständigkeiten des Arbeitsinspektorats, das Vorgehen bei konkreten Kontrollen sowie die Koordination und Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und weiterer Stellen (interkantonale Gremien und tripartite Kommissionen) befragt. Die Kommission nahm in diesem Zusammenhang auch den entsprechenden politischen Vorstoss im Kantonsrat (Interpellation KR-Nr. 371/2019 betreffend Umkleidezeit ist Arbeitszeit – Umsetzung) und die dazugehörige Stellungnahme des Regierungsrates (RRB Nr. 80/2020 sowie die Ratsdebatte im Kantonsrat vom 12. April 2021) zur Kenntnis.

Die Zuständigkeiten bei der Kontrolle der Arbeitsbedingungen sind im Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) bzw. in der Verordnung über die Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (VUV, SR 832.30) geregelt. Generell sind die kantonalen Arbeitsinspektorate für die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes der Betriebe in ihrem Kanton zuständig. Die Beaufsichtigung von Branchen mit besonderen Gefahren erfolgt durch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt. Die Kontrolle der Betriebe des Bundes obliegt dem SECO. Die Einhaltung der minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union werden durch paritätische Kommissionen (Branchen mit allgemein-

verbindlichem Gesamtarbeitsvertrag) bzw. tripartite Kommissionen des Bundes und der Kantone (Branchen ohne allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag) kontrolliert.

Das Arbeitsinspektorat überprüft per Gesetz die Höchststarbeits- und Ruhezeiten im Rahmen periodischer Betriebsbesuche oder auf entsprechende Anzeige hin. Bei Verdacht auf Verstösse wird eine umfassende Kontrolle der Arbeitszeiten vorgenommen. Das Arbeitsinspektorat klärt die Betriebe auch darüber auf, dass gemäss Empfehlungen des SECO Umkleidezeit als Arbeitszeit anzurechnen ist, wenn zwingende Gründe für die besondere Arbeitskleidung bestehen und die Arbeitskleidung aus sachlichen Gründen am Arbeitsplatz angezogen werden muss. Bei seinen Kontrollen kontrolliert das Arbeitsinspektorat die Eckdaten der Arbeitszeit. Relevant ist das Total der pro Tag bzw. Woche geleisteten Arbeitszeit. Es liegt nicht in der Zuständigkeit des Arbeitsinspektorats, zu prüfen, wie die Arbeitszeit zustande kommt. Es wird damit insbesondere nicht geprüft, ob das Umkleiden als Arbeitszeit gilt oder dafür genügend Zeit angerechnet wurde. Auch andere Inhalte der Arbeitszeit (z. B. Einhaltung der Pausen) werden durch das Arbeitsinspektorat nicht kontrolliert. Für eine nach Aufgaben spezifizierte Arbeitszeiterfassung besteht auch keine arbeitsgesetzliche Verpflichtung. Eine nach Aufgaben spezifizierte Arbeitszeiterfassung wäre, angesichts der äusserst vielfältigen Arbeitstätigkeiten in vielen unterschiedlichen Branchen, auch kaum zu regeln und durch das Arbeitsinspektorat mit angemessenem Aufwand nicht zu überprüfen. Besteht Uneinigkeit in der Frage, welche Aufgaben und Tätigkeiten an die Arbeitszeit angerechnet werden, ist dies zwischen den Arbeitnehmenden und den Arbeitgebenden zu klären.

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Gemäss den Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission nimmt das Arbeitsinspektorat seine Aufgaben rechtskonform wahr. Über die Regelungen des Arbeitsgesetzes hinaus ist es Aufgabe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, zu definieren, was als Arbeitszeit gilt und was nicht. Für Fragen zur Auslegung des Arbeitsgesetzes sind letztlich die Gerichte zuständig. Im Übrigen verweist die Kommission auf die Richtlinie des kantonalen Personalamtes vom 17. März 2021, worin für das kantonale Personal die Anrechenbarkeit bzw. Nichtanrechenbarkeit von Umkleidezeit an die Arbeitszeit geregelt ist.

Die Kommission sieht daher keinen weiteren aufsichtsrechtlichen Abklärungsbedarf und schliesst ihre Prüfung mit diesem Bericht ab.

3.3 Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage

Ausgangslage und Abklärungen

Im April 2020 beauftragte die Geschäftsleitung des Kantonsrates die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission, in einer gemeinsamen Subkommission die Umsetzung der Notstandsmassnahmen des Regierungsrates sowie das Handeln des Kantons während der Covid-19-Pandemie aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht zu begleiten.¹⁰ Am 18. März 2021 schloss die Subkommission ihre Untersuchungen zur Pandemiebewältigung im Kanton Zürich während der ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 mit einem Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommission ab.¹¹ Vorgängig konsultierte die Subkommission den Regierungsrat und unterbreitete diesem am 15. Februar 2021 ihren Berichtsentwurf, wozu dieser am 10. März 2021 Stellung nahm.

Die Subkommission formulierte 16 Empfehlungen an die kantonalen Behörden. Unter anderem fordert sie vom Regierungsrat die bessere Einbindung der verschiedenen Behörden in die kantonale Krisenorganisation, eine verbindlichere Pandemievorbereitung auf kantonaler Ebene, ein verstärktes Geschäftskontinuitätsmanagement als Querschnittaufgabe der Verwaltung und regelmässige Übungen zur Bewältigung von Krisensituationen. Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission verabschiedeten den Bericht der Subkommission am 25. März 2021 zur Kenntnisnahme an den Kantonsrat. Dieser behandelte den Bericht an seiner Sitzung vom 12. Juli 2021.

Für den Zeitraum von Ende Februar 2020 bis zur Aufhebung der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 leitete auch der Regierungsrat im Juni 2020 eigene Abklärungen in die Wege. Er beauftragte eine Arbeitsgemeinschaft der Universität Bern und eines privaten Beratungsbüros, das Krisenmanagement des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung während dieser ersten Phase der Pandemie

¹⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 49.

¹¹ Bericht der Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (16. März bis 19. Juni 2020) vom 25. März 2021 (KR-Nr. 109/2021).

zu evaluieren. Der Regierungsrat nahm den entsprechenden Evaluationsbericht Ende Februar 2021 zur Kenntnis (RRB Nr. 172/2021) und veröffentlichte den Bericht sowie seine Schlüsse aus den Evaluationsergebnissen Mitte März 2021.¹² Der Subkommission brachte der Regierungsrat die Ergebnisse der externen Evaluation vorgängig am 25. Februar 2021 zur Kenntnis. Dabei zeigte sich, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der externen Gutachter sich weitgehend mit den Feststellungen der Subkommission decken.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission haben an einer gemeinsamen Sitzung von Mitte April 2021 festgelegt, dass sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen gemäss ihren Zuständigkeitsbereichen verfolgen werden. Sie werden dabei auch die Umsetzung der vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 172/2021 eingeleiteten Massnahmen überprüfen. Zudem hat die Geschäftsprüfungskommission entschieden, weitere Fragen und Themenfelder, die sich im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung seit Sommer 2020 ergeben haben, zu einer geeigneten Zeit aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht aufzuarbeiten (vgl. auch Ziff. 4.13).

3.4 Organisation der Budgetierung der kantonalen Verwaltung

Die geplante vertiefte Untersuchung zur Organisation der Budgetierung der kantonalen Verwaltung¹³ wurde aufgrund der Arbeiten der Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» (vgl. Ziff. 3.3) aus Ressourcengründen zunächst sistiert.¹⁴ Die Finanzdirektion beantwortete zudem am 24. März 2020 in einem Schreiben die von der Geschäftsprüfungskommission am 30. Januar 2020 gestellten Fragen zur Organisation der Budgetierung in der kantonalen Verwaltung. An ihrer gemeinsamen Koordinationsitzung vom 10. Mai 2021 entschieden die Präsidien der Aufsichtskommissionen, die Arbeiten zu dieser Thematik vorläufig nicht weiterzuverfolgen und die eingesetzte Subkommission aufzulösen.

¹² «Untersuchung des Krisenmanagements des Kantons Zürich in der ersten Phase der Covid-19-Pandemie», Medienmitteilung des Regierungsrates vom 11. März 2021.

¹³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47 und 48.

¹⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 50.

4. Laufende Prüfungen

4.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements

Ausgangslage

Die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements wurde 2013 durch eine parlamentarische Initiative¹⁵ angestossen. In der Folge beauftragte der Kantonsrat 2015 den Regierungsrat durch eine Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1), das Immobilienmanagement neu auszurichten. Es wurden ein Mietermodell sowie ein Delegationsmodell für Universitätsbauten und ein Baurechtsmodell für Gesundheitsbauten eingeführt. Die Grundlagen für die Einführung des Mietermodells wurden mit dem Projekt «Weiterentwicklung Immobilienmanagement» (WIM) erarbeitet, für welches das neu geschaffene Immobilienamt zuständig war.

Die Geschäftsprüfungskommission begleitete das Projekt WIM seit Beginn und liess sich in den vergangenen Jahren regelmässig durch die Baudirektion und das Immobilienamt über den Stand der Umsetzung informieren.¹⁶ Der Regierungsrat hat das Projekt im Oktober 2020 offiziell abgeschlossen und den Abschlussbericht zur Kenntnis genommen (RRB Nr. 1039/2020). Die Kommission zeigte sich mit der Projektumsetzung grundsätzlich zufrieden, entschied jedoch, sich weiterhin mit dem kantonalen Immobilienmanagement aus Sicht der Oberaufsicht zu befassen, insbesondere mit der Umsetzung des Mietermodells.¹⁷

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich im März und Oktober 2021 an zwei Sitzungen vom Immobilienamt (in der März-Sitzung auch unter Anwesenheit des Baudirektors) über aktuelle Fragen des kantonalen Immobilienmanagements informieren. Dabei ging es im Nachgang zum Abschluss des Projekts WIM um Unklarheiten bei der Kreditabrechnung zum Projekt. Die Baudirektion und die Finanzkontrolle kamen diesbezüglich zu abweichenden Einschätzungen. Weiter befasste sich die Kommission mit der laufenden Umsetzung des Mie-

¹⁵ Parlamentarische Initiative KR-Nr. 23/2013 vom 28. Januar 2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement (PI Guyer).

¹⁶ GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 30 und 31; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 45–51; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 41–51.

¹⁷ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 22–24.

termodells, insbesondere mit der Verrechnung der Mietkosten durch das Immobilienamt an die einzelnen Verwaltungseinheiten. Auch die Organisation und die internen Prozesse im Immobilienamt waren ein Thema. Mit diesbezüglichen Fragestellungen befasste sich auch die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfung der Jahresrechnung 2020 des Immobilienamtes. Die Ergebnisse dieser Prüfung liegen der Geschäftsprüfungskommission vor und fliessen ebenfalls in die nachfolgende Berichterstattung ein.

Kreditabrechnung WIM

Mit dem Projekt WIM wurde die Neuausrichtung des Immobilienmanagements in der kantonalen Verwaltung aufgebaut und eingeführt. Vor allem wurden die übergeordneten Grundlagen für die Einführung des Mietermodells geschaffen. Nach der Einführung des Mietermodells schloss der Regierungsrat das Projekt im Oktober 2020 offiziell ab (RRB Nr. 1039/2020). Bei der Überprüfung der Kostensituation des Projekts kam die Finanzkontrolle zu einer anderen Beurteilung als das Immobilienamt.¹⁸ Konkret ging es um die Frage, welche Kosten im Rahmen des Projektkredits abgerechnet werden müssen. In diesen Kategorisierungsfragen konnte sich die Baudirektion gemäss eigenen Angaben bis zum Schluss nicht in allen Punkten mit der Finanzkontrolle einigen. Gemäss den der Kommission vorliegenden Informationen (Stand Oktober 2021) befanden sich die Projektausgaben von insgesamt 5,31 Mio. Franken innerhalb des Budgets von 5,59 Mio. Franken.

Umsetzung Mietermodell

Das Mietermodell ist seit dem 1. Januar 2019 in Kraft. Mit dem Mietermodell werden die Immobilien des Kantons neu zentral gesteuert. Die Immobilien werden nun durch das Immobilienamt in der Baudirektion in einer zentralen Leistungsgruppe (Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen) zur Verfügung gestellt, unterhalten und verwaltet. Die Verwaltungseinheiten in den Direktionen melden als Mieterinnen der Baudirektion ihre Bedürfnisse, die ihrerseits als Vermieterin die erbrachten Leistungen den verschiedenen Nutzern in Rechnung stellt. Diese Zentralisierung und die langfristige, strategische Immobilienplanung (LSI)¹⁹ ermöglichen erstmals einen Über-

¹⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 23.

¹⁹ Vorlagen 5645 und 5741

blick über die insgesamt 2335 Gebäude im Besitz des Kantons und deren Zustand sowie über die verfügbaren Flächen.²⁰

Das Immobilienamt erläuterte der Kommission die Verrechnung der Nutzungskosten der Immobilien, wie sie vom Amt vierteljährlich zulasten der Buchungskreise (Leistungsgruppen) vorgenommen wird. Die Nutzungskosten setzen sich zusammen aus den Raumkosten (Kapitalfolgekosten, Instandhaltungskosten, Abgaben und Beiträge der Immobilien im Eigentum des Kantons bzw. Mietzins der von Dritten gemieteten Immobilien), den Nebenkosten (tatsächlich anfallende, allgemeine Betriebskosten der Immobilien) und den nutzerseitigen Betriebskosten. Die Betriebs- und Instandhaltungskosten mussten die Betreiber im Jahr 2021 erstmals beim Immobilienamt einreichen. Dadurch wird erstmals ein Vergleich zwischen den effektiven Betriebskosten verschiedener Gebäude möglich. Weiter zeigen die von der Baudirektion der Kommission zur Kenntnis gebrachten Zahlen den Stand der Datenerfassung im Rahmen der Umsetzung des Mietermodells. So wurde bis Ende 2020 der Zustand aller Gebäude im Eigentum des Kantons mit einem Schätzwert von über 1 Mio. Franken erfasst. Diese machen rund 90% des gesamten Schätzwerts der kantonalen Immobilien aus.

Die verbesserte Transparenz und die zentrale Bewirtschaftung des kantonalen Immobilienportfolios sind jedoch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Gemäss Immobilienamt sind noch Vereinfachungen bei der Verrechnung nötig; der Datenumfang sei derzeit sehr gross, was die Arbeit erschwere. Die Finanzkontrolle hat angekündigt, dass sie die Verrechnung im Rahmen des Mietermodells im Jahr 2022 prüfen werde. Auf dieser Grundlage will das Immobilienamt weitere Vereinfachungen und Verbesserungen am Verrechnungsmodell und den zugehörigen Prozessen vornehmen. Zudem werden die mit dem Mietermodell gemachten Erfahrungen gemäss Immobilienamt ab 2022 ausgewertet sowie Teilbereiche extern evaluiert und in erfolgskritischen Bereichen bei Bedarf adjustiert.

Defizite sieht das Immobilienamt zudem im Bereich des Immobiliencontrollings. Hier fehlen dem Amt die dafür notwendigen personellen Mittel. Auch ist die Akzeptanz für das Mietermodell bei den Nutzenden unterschiedlich. Vor allem die mit dem Mietermodell verbesserte (und vom Kantonsrat geforderte) Kostentransparenz kommt offenbar in der kantonalen Verwaltung nicht überall gut an. Aus Sicht

²⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 23.

des Immobilienamtes verbessert sich die Zusammenarbeitskultur mit den Verwaltungseinheiten jedoch laufend.

Organisation und Management

Wie es bei der Umsetzung eines komplexen Vorhabens wie dem Mietermodell zu erwarten ist, funktionieren noch nicht alle Abläufe zufriedenstellend. Die Finanzkontrolle stellte im Rahmen ihrer Prüfungen zur Jahresrechnung 2020 des Immobilienamtes insgesamt fest, dass die internen Prozesse und Kontrollen noch zu wenig ausgereift sind, um die Einhaltung der Rechnungslegungsbestimmungen sicherzustellen.

Gemäss § 45 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) folgt die Rechnungslegung den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Bruttoverbuchung und der Periodengerechtigkeit. Wie bereits im Vorjahr zeigte sich, dass der Jahresabschlussprozess im Immobilienamt keine ausreichende Gewähr für eine diesen Anforderungen genügende Rechnungslegung bietet. Die Finanzkontrolle stellte diesbezüglich nach wie vor erhebliche Mängel fest. Zwar liess die Finanzkontrolle in ihrem Bericht offen, welche Gründe im Einzelnen zu dieser Situation geführt haben. Sie weist jedoch darauf hin, dass Aspekte der Führung, der Aufbauorganisation (Struktur), der Prozessführung, des Wissensmanagement, der Ressourcen (personelle und technische) sowie das interne Kontrollsystem durch das Amt und die Direktion kritisch zu reflektieren seien.

Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle hat das Immobilienamt einen Massnahmenkatalog erstellt und kurzfristig mögliche Verbesserungen eingeführt, was die Finanzkontrolle in ihrem Semesterbericht bereits zur Kenntnis nahm.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Wie der Regierungsrat (RRB Nr. 1039/2020) ist die Geschäftsprüfungskommission der Auffassung, dass es wichtig ist, den mit der Einführung des Mietermodells geschaffenen neuen Abläufen und Systematiken Zeit zu geben. Diese werden durch die praktische Anwendung laufend weiterentwickelt und können aufgrund der gemachten Erfahrungen optimiert werden. Voraussetzung dafür ist, dass das Controlling funktioniert und entsprechende Kapazitäten zur Verfü-

gung stehen. Im Immobilienamt ist dies derzeit noch nicht ausreichend der Fall, wie auch das Amt selbst erkannt hat.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass das Immobilienamt aufgrund der kritischen Feststellungen der Finanzkontrolle rasch einen kurz- und mittelfristig ausgerichteten Massnahmenkatalog verabschiedet hat. Sie wird dessen Umsetzung wie auch die angekündigte Prüfung der Finanzkontrolle zu den Verrechnungen im Rahmen des Mietermodells kritisch verfolgen und sich zu gegebener Zeit von den betreffenden Stellen über die jüngsten Entwicklungen informieren lassen.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfung wird sich Mitte April 2022 wieder von der Baudirektion und dem Immobilienamt über das kantonale Immobilienmanagement informieren lassen und sich bei dieser Gelegenheit im Rahmen einer Visitation auch vor Ort ein Bild über das noch junge Amt machen.

4.2 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des kantonalen Personalwesens. Gestützt auf eine vertiefte Untersuchung²¹ verlangte sie vom Regierungsrat mit einem vom Kantonsrat überwiesenen Postulat (KR-Nr. 287/2017), dass der Regierungsrat verschiedene Massnahmen für eine besser koordinierte, wirksamere und effizientere Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben im Personalwesen der kantonalen Verwaltung prüft und darüber Bericht erstattet. In seinem Bericht vom 10. Dezember 2019 (RRB Nr. 1168/2019; Vorlage 5584) nahm der Regierungsrat verschiedene Forderungen der Kommission in die Entwicklung der Personalstrategie 2019–2023 auf und gab eine externe Evaluation zum Personalwesen in Auftrag. Darauf gestützt soll ein HR-Geschäftsmodell aufgebaut werden.²²

²¹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

²² GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45.

Angesichts der angestossenen Massnahmen beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden im Februar 2021, das Postulat abzuschreiben.²³ Die Geschäftsprüfungskommission hat in der Folge entschieden, die Weiterentwicklung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung weiterzuverfolgen und sich im laufenden Geschäftsjahr insbesondere über die Ergebnisse der externen Evaluation und die daraus resultierenden Schlüsse der zuständigen Finanzdirektion informieren zu lassen.²⁴

Abläufungen

Im April 2021 stellten der Finanzdirektor und die damalige Chefin des Personalamtes der Kommission für Staat und Gemeinden und einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission den Schlussbericht der Evaluation sowie das Projekt zur Erarbeitung des HR-Geschäftsmodells vor. Das Projekt, das für die etwa dreissig HR-Abteilungen in der kantonalen Verwaltung grosse Veränderungen bringt und auf interne Widerstände stösst, wurde aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zu langsam umgesetzt. Durch den Weggang der Amtschefin im Frühjahr 2021 drohte eine weitere Verzögerung. Die Kommission verlangte deshalb im Mai 2021 von der Finanzdirektion eine halbjährliche Berichterstattung zur Projektumsetzung. Im Dezember 2021 informierten der Finanzdirektor, der neue Leiter des Personalamtes sowie die Leiterinnen HR aus der Finanzdirektion und der Bildungsdirektion erstmals zu den Fortschritten in den Handlungsfeldern HR-Geschäftsmodell, Anstellungsbedingungen und Arbeitgebermarketing sowie aus aktuellem Anlass zu allgemeinen und pandemiebedingten Über- und Mehrzeiten beim kantonalen Personal.

HR-Geschäftsmodell

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Evaluation beabsichtigte die Finanzdirektion ein HR-Geschäftsmodell zu entwickeln, das eine Harmonisierung und Digitalisierung von HR-Prozessen in der gesamten kantonalen Verwaltung erlaubt, aber weiterhin für eine dezentrale HR-Beratung in den Direktionen und Ämtern offenbleibt. Das HR-Geschäftsmodell soll die Leistungsempfänger des HR²⁵ und

²³ Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 161. Sitzung vom 22. Februar 2021.

²⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 26.

²⁵ Mitarbeitende, Führungskräfte, Amtsleitungen und Direktionsvorstehende, Regierungsrat.

deren Bedürfnisse definieren, die HR-Leistungen klären und die Prozesse harmonisieren und standardisieren. Die definierten Leistungen und die harmonisierten Prozesse können so einerseits der laufenden Weiterentwicklung der HR-Informatik, der Ablösung des SAP Stäfa, als Grundlage dienen und leiten andererseits mit Blick auf dezentral und zentralisiert erbrachte Leistungen die Anpassung der HR-Organisation an. Laut dem vorläufigen Geschäftsmodell sollen die verschiedenen Leistungsempfänger über das HR-Portal Zugang zu den zentralisierten Services und der dezentralen HR-Beratung erhalten. Direktionsvorstehende und Amtsleitungen sowie der Regierungsrat werden direkt durch die HR-Leitungen beraten. Zusätzlich sollen HR-Kompetenzzentren geschaffen werden.

Nach der Planung des Regierungsrates (RRB Nr. 269/2021)²⁶ sollte 2021 die Grobkonzeption erarbeitet und Ende Jahr durch den Regierungsrat freigegeben werden, 2022 die Detailkonzeption der harmonisierten HR-Prozesse erfolgen, und schliesslich 2023 die Umsetzung des HR-Geschäftsmodells starten. Zu letzterem Zeitpunkt sollten die HR-Prozesse festgelegt sein, denn im Rahmen des Informatikprojekts Aurora wird 2023 das SAP Stäfa abgelöst.

Im Frühjahr 2021 hat die HR-Konferenz (HRK)²⁷ die Grobkonzeption entwickelt. Im Sommer 2021 wurde diese in sechs direktionsübergreifenden Arbeitsgruppen weiterentwickelt. So konnten sechzig Soll-Grobprozesse definiert und aus diesen HR-Rollen abgeleitet werden. Das Projekt befindet sich somit noch im vorgesehenen Zeitplan. Nach der Konsolidierung der Grobkonzeption sollen 2022, in Abstimmung mit dem IT-Projekt, die Detailprozesse erarbeitet werden.

Anstellungsbedingungen

Im Berichtsjahr (Auftrag vom April 2020) startete ein Projekt zur Verbesserung der kantonalen Anstellungsbedingungen. Das Personalamt bearbeitet Themenbündel (Kündigungsprozesse, Pensionierung und Vorsorge, Arbeitszeitmodelle, Lohnfortzahlung, Urlaub, Bereinigungen) mit dem Ziel, marktfähige Anstellungsbedingungen zu schaffen und so die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber zu erhöhen. In der zweiten Jahreshälfte 2022 soll dazu dann ein Regie-

²⁶ Die Projektumsetzung wird dabei durch den externen Partner begleitet, der bereits in die Analyse involviert war.

²⁷ Die HRK wird vom Finanzdirektor präsiert und besteht aus dem Leiter des Personalamtes sowie den Personen in HR-Leitungsfunktion der übrigen Direktionen und der Staatskanzlei.

rungsratsbeschluss mit einem Rechtsetzungskonzept vorliegen, damit 2023 die nötigen Rechtsetzungsprozesse angegangen werden können.

Arbeitgebermarketing

Der Kanton Zürich möchte fachlich, persönlich und kulturell passende Mitarbeitende rekrutieren sowie motivierte Mitarbeitende halten, die sich mit ihrem Arbeitgeber identifizieren und dessen «Marke» positiv nach aussen tragen. Um den Kanton Zürich als attraktiven und modernen Arbeitgeber zu positionieren, hat das Personalamt auch ein Projekt zum Arbeitgebermarketing gestartet. Bis Februar 2022 soll die Positionierung als Arbeitgeber ausformuliert und abgenommen sein. Daraufhin sollen Bedürfnisse analysiert, Massnahmen definiert und ab Oktober 2022 umgesetzt werden.

Über- und Mehrzeiten beim kantonalen Personal

Das Personalamt ging auch auf die Fragen der Kommission zu den allgemeinen und pandemiebedingten Über- und Mehrzeiten beim kantonalen Personal ein. Auch wenn dem Personalamt hierzu keine exakte Übersicht vorliegt, konnte aus seiner Sicht die ungleiche Belastung der kantonalen Mitarbeitenden inzwischen – mit Ausnahme der weiterhin starken Belastung in der Gesundheitsdirektion und bei Mitarbeitenden, die mit dem Härtefallprogramm befasst sind – wieder ausgeglichen werden. In Bezug auf die Bildungsdirektion weicht diese Einschätzung zu Über- und Mehrzeiten vom bisherigen Informationsstand der Kommission ab.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Alle vorgestellten Projekte befinden sich noch in der Planungs- oder Konzeptionsphase. Das Personalwesen beschäftigt die Kommission nun während bald zwei Legislaturperioden, seit sie 2015 das Personalwesen als Schwerpunktthema definiert²⁸ und in der Folge bis 2017 vertieft untersucht hat.²⁹ Vor diesem Hintergrund gehen der Geschäftsprüfungskommission die laufenden Veränderungen klar zu langsam voran. Sie wünscht sich eine raschere Umsetzung.

²⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2015–2016, KR-Nr. 55/2016, S. 5 und 6.

²⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

Grundsätzlich begrüsst die Kommission, dass die direktionsübergreifenden Projekte im engen Austausch mit HR-Zuständigen aus allen Direktionen und der Staatskanzlei entwickelt werden. Aus ihrer Sicht lässt sich die dadurch verlangsamte Umsetzung der Projekte jedoch nur rechtfertigen, wenn das Ziel einer umfassenden Vereinheitlichung der HR-Prozesse auch erreicht wird.

Die Kommission ist zudem der Meinung, dass für eine erfolgreiche Umsetzung eine Weisungsbefugnis für das Personalamt notwendig ist. Zur Ausgestaltung dieser Befugnisse hat die Kommission von den Verantwortlichen, abgesehen vom Verweis auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Direktionen, wenig konkrete Informationen erhalten.

Weiteres Vorgehen

Die Kommission erwartet rasche konkrete Fortschritte bei der weiteren Harmonisierung und Standardisierung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung und wird sich darüber in halbjährlichen Fortschrittsberichten informieren lassen. Dabei möchte sie im Hinblick auf mögliche verwaltungsinterne Widerstände auch genauere Informationen zur beabsichtigten Ausgestaltung der Weisungsrechte des Personalamtes erhalten. Zudem wird die Kommission vom Personalamt und den Direktionen periodisch eine Übersicht zu den Über- und Mehrzeiten des kantonalen Personals in den verschiedenen Direktionen einfordern.

4.3 Elektronisches Patientendossier

Ausgangslage

Mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) sollen persönliche Gesundheitsinformationen gesammelt und für die verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen sowie die Patientinnen und Patienten jederzeit direkt zugänglich gemacht werden. Dadurch sollen die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht, die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden. Die Rahmenbedingungen für das EPD sind auf Bundesebene geregelt.³⁰

³⁰ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1, in Kraft seit 15. April 2017).

Für die Einführung des EPD hat der Kanton Zürich die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft axsana AG gegründet, wobei das Aktionariat anschliessend über die Gründung der Cantosana AG zunächst um den Kanton Bern und danach um zusätzliche Kantone (Zug, Uri, Luzern, Basel-Stadt, Nidwalden, Schwyz, Solothurn, Obwalden und Basel-Landschaft) erweitert wurde.³¹ Letztere fungiert als Betreiberin der Stammgemeinschaft, die von den beteiligten Kantonen und den kantonalen Gesundheitseinrichtungen gemeinsam getragen wird.³² Nachdem sich zahlreiche weitere Kantone der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen haben, wurde seitens der beteiligten Kantone mit der Cantosana AG eine gemeinsame Trägerorganisation geschaffen. Der Kanton Zürich beteiligte sich mit einer Anschubfinanzierung am Aufbau der technischen Infrastruktur und der Betriebsgesellschaft. Der entsprechende Staatsbeitrag an die XAD-Stammgemeinschaft und die axsana AG wurde vom Regierungsrat als gebundene Ausgabe gestützt auf das Gesundheitsgesetz (LS 810.1) gesprochen.³³

Ursprünglich war geplant, dass ab Ende 2019 alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons die Möglichkeit haben, ein EPD bei einer von der Cantosana AG und den kantonalen Gesundheitseinrichtungen getragenen Stammgemeinschaft zu eröffnen. Die Einführung des EPD verzögerte sich jedoch. Zudem stellten sich wiederholt Fragen und Probleme bei dessen Organisation und Finanzierung, weshalb sich die Geschäftsprüfungskommission schon seit mehreren Jahren mit dieser Thematik befasst.³⁴

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich im Berichtsjahr intensiv mit den Problemen und Herausforderungen rund um die Einführung des EPD. Sie wandte sich mit Fragen und Stellungnahmen im März 2021 und September 2021 schriftlich an die Gesundheitsdirektion und im Dezember 2021 auch an den Regierungsrat. Die Ge-

³¹ RRB Nr. 504/2016 vom 25. Mai 2016.

³² Die Kantone und die Verbände der kantonalen Gesundheitsversorger (Spitalverband, Ärztesgesellschaft, Apothekerverband, Curaviva, Spitex) sind je zu 50% an der Stammgemeinschaft finanziell beteiligt. Die axsana AG ist die Betreiberin der grössten EPD-Stammgemeinschaft der Schweiz.

³³ RRB Nr. 503/2016 vom 25. Mai 2016.

³⁴ GPK-Tätigkeitsberichte 2020–2021, KR-Nr. 29/2021, S. 26; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 26; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 43; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 62; 2016–2017, KR-Nr. 62/2017, S. 9; 2015–2016, KR-Nr. 55/2016, S. 6.

sundheitsdirektion informierte die Geschäftsprüfungskommission ihrerseits im März, Mai, September und November 2021 schriftlich sowie anlässlich einer Kommissionssitzung im September 2021 über die neuesten Entwicklungen. Im Vordergrund der Abklärungen standen die weiteren Verzögerungen bei der Einführung des EPD (einschliesslich der Zertifizierung), die finanzielle Situation der axsana AG sowie damit zusammenhängende Fragen zu den beschränkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Kantons.

Zertifizierung nach Verzögerungen abgeschlossen, EPD aber immer noch nicht bereit

Die durch das Bundesgesetz vorgegebenen technischen und organisatorischen Anforderungen zur Gewährung der Datensicherheit und des Datenschutzes haben bei allen Stammgemeinschaften zu grossen Verzögerungen bei der Zertifizierung geführt. Das Bundesrecht (Art. 11 EPDG) schreibt nämlich vor, dass Gemeinschaften und Stammgemeinschaften, die das EPD anbieten, nach den Vorgaben des EPDG zertifiziert werden müssen. Die Zertifizierung soll sicherstellen, dass der Schutz der Patientinnen und Patienten gewährleistet ist und die Stammgemeinschaften die Voraussetzungen des EPDG erfüllen. Vorgenommen wird die Zertifizierung von einer durch die Schweizerische Akkreditierungsgesellschaft (SAS) akkreditierte Zertifizierungsstelle. Bevor eine Zertifizierung also erfolgen kann, muss die Zertifizierungsstelle zuerst bei der SAS als solche akkreditiert werden.

Dieser Zertifizierungsprozess dauerte bei allen Stammgemeinschaften länger als ursprünglich geplant. Erst im Dezember 2020 wurden die ersten beiden Stammgemeinschaften eHealth Aargau (emedo) und Südost (eSANITA) zertifiziert, gefolgt von CARA und der Stammgemeinschaft des EPD Neuenburg (Mon Dossier Santé). Die Stammgemeinschaft eHealth Aargau nahm Anfang Mai 2021 als erste in der Schweiz den Betrieb auf.³⁵ Für den Kanton Zürich und die weiteren, der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossenen Kantone war geplant, dass auf Anfang 2021 das EPD eingeführt werden kann.

³⁵ Stammgemeinschaft eHealth Aargau, «Aargauer Bevölkerung erhält Zugang zum elektronischen Patientendossier», Medienmitteilung vom 3. Mai 2021; Bundesrat, «Elektronisches Patientendossier: Bundesrat will die Verbreitung und Nutzung gezielt fördern», Medienmitteilung vom 11. August 2021; E-Health Suisse, «Elektronisches Patientendossier: Die Einführung ist angelaufen», Factsheet vom 14. Dezember 2021, https://www.e-health-suisse.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/D/factsheet-epd-einfuehrung.pdf (Stand 26. Januar 2022).

Das gesteckte Ziel wurde jedoch ein weiteres Mal verfehlt.³⁶ Die Zertifizierung der XAD-Stammgemeinschaft verzögerte sich im Berichtsjahr weiter.

Nachdem die für Anfang April 2021 angestrebte Zertifizierung der XAD-Stammgemeinschaft ebenfalls nicht erreicht wurde, zog sich das für die Zertifizierung beigezogene Unternehmen zurück und die axsana AG beschloss einen Wechsel der Zertifizierungsstelle. Der andere Anbieter solcher Zertifizierungen erreichte die nötige Akkreditierung im Oktober 2020.³⁷ Gemäss den der Geschäftsprüfungskommission vorliegenden Informationen ist die gescheiterte Akkreditierung der ursprünglichen Zertifizierungsstelle auch deswegen gescheitert, weil der Bund die Akkreditierungsbestimmungen offenbar mehrfach änderte und verschärfte. So standen anscheinend zunehmend weniger die Managementprozesse als Zertifizierungsgegenstand im Vordergrund, sondern technische Fragen der Informations- und Kommunikationstechnologie. Inwiefern dadurch die Voraussetzungen für die beteiligten Akteure während des laufenden Prozesses unangemessen verändert wurden, muss auf Bundesebene vertiefter geprüft werden.

Nach dem Wechsel der Zertifizierungsstelle wurde die Zertifizierung der XAD-Stammgemeinschaft gemäss der Gesundheitsdirektion dann am 11. Oktober 2021 erreicht. Bei der axsana AG war vorgesehen, die ersten offiziellen Dossiereröffnungsstellen ab Anfang 2022 in Zusammenarbeit mit den Apotheken zu realisieren.³⁸ Hierzu wurde im Oktober 2020 mit einem nationalen Apotheken-Netzwerk eine Kooperation eingegangen.³⁹ Während die betreffenden Apotheken mit einer eigenen Stammgemeinschaft mittlerweile ein EPD anbieten, unter anderem auch im Kanton Zürich, ist auf der Webseite der axsana AG eine Liste der Dossiereröffnungsstellen Ende Januar 2022 weiterhin

³⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 28.

³⁷ Seit November 2020 ist die KPMG als Zertifizierungsstelle akkreditiert. Bericht des Bundesrates vom 11. August 2021, S. 17.

³⁸ Medienmitteilung der axsana AG vom 13. Oktober 2021, <https://www.xsana.ch/news/die-xad-stammgemeinschaft-nimmt-den-betrieb-auf> (Stand 28. Januar 2022).

³⁹ Medienmitteilung der Abilis AG und der Axsana AG vom 5. Oktober 2020, <http://www.ofac.ch/newsletter/abilis/Medienmitteilung-EPD-Kooperation-zwischen-Abilis-AG-und-axsana-AG.html> (Stand 28. Januar 2022).

nicht verfügbar.⁴⁰ Auch eine Online-Lösung für die EPD-Eröffnungen befindet sich bei der axvana AG offenbar erst im Aufbau.⁴¹

*Finanzielle Situation der axvana AG bleibt trotz
Zusatzfinanzierung prekär*

Der unerwartet grosse Aufwand im Zertifizierungsverfahren hat für alle Stammgemeinschaften zu hohen Kosten geführt.⁴² In Bezug auf die axvana AG informierte die Gesundheitsdirektion die Geschäftsprüfungskommission Anfang März 2021, dass sich die bereits im Vorjahr⁴³ bestehenden Liquiditätsprobleme der axvana AG weiter verschärft haben. Schon im Dezember 2020 orientierte die Direktion darüber, dass die Cantosana AG entschieden habe, der axvana AG ein rückzahlbares Darlehen über insgesamt 1,7 Mio. Franken zu gewähren. Die vorhandene Liquidität der axvana AG zur Überbrückung weiterer Verzögerungen bei der Einführung des EPD reichte offenbar nicht aus. Der für den Kanton Zürich geplante Beitrag beläuft sich auf Fr. 350 000.⁴⁴

Gemäss der Gesundheitsdirektion bestanden im März und April 2021 noch viele Unklarheiten, weshalb mit einer Antragstellung an den Regierungsrat zur Darlehensgewährung zugewartet wurde. In der Zwischenzeit unterzeichneten die an der Cantosana AG beteiligten Kantone einen «Letter of Intent», der im Wesentlichen die Absicht zur Darlehensgewährung bekräftigte und eine rasche Umsetzung vorsah. Mit Beschluss Nr. 487/2021 vom 5. Mai 2021 bewilligte der Regierungsrat schliesslich die Gewährung des Darlehens als zusätzliche gebundene Ausgabe. Das Darlehen wird jedoch nur unter bestimmten, mit den anderen Kantonen abgestimmten Bedingungen gewährt. So wurde von der axvana AG verlangt, eine detaillierte Zeitplanung, einen detaillierten Businessplan und eine formalisierte Zusage der Swisscom zur Stundung ihrer Forderungen vorzulegen. Zudem wurde vorausgesetzt, dass die an der Cantosana AG beteiligten Kantone eine Gesamtdarlehenssumme von mindestens 1 Mio. Franken gewähren.

⁴⁰ Artikel Medinside vom 29. Dezember 2021, <https://www.medinside.ch/de/post/apotheker-bieten-nun-eigene-e-patientendossiers> (Stand 28. Januar 2022); <https://www.xvana.ch/mein-elektronisches-patientendossier/uebersicht-dossiereroeffnungsstellen> (Stand 28. Januar 2022).

⁴¹ <https://www.xvana.ch/news> (Stand 28. Januar 2022).

⁴² Bericht des Bundesrates vom 11. August 2021, S. 6.

⁴³ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 28 und 29.

⁴⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 28.

Die Gesundheitsdirektion wurde ermächtigt, einen entsprechenden Darlehensvertrag abzuschliessen.

Im September 2021 informierte die Gesundheitsdirektion die Geschäftsprüfungskommission, dass ihr die axvana AG «erst unter erhöhtem Druck» und nach mehrmaligem Nachfragen die Unterlagen zu ihren Finanzen in angemessenem Detaillierungsgrad zukommen liess. Hinzu kam, dass das Verhalten der anderen Kantone angesichts der bestehenden Risiken und der ungenügenden Informationen seitens der axvana AG offenbar ebenfalls von Zurückhaltung geprägt war. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Gesundheitsdirektion Mitte September 2021 die Finanzdirektion mit einer zusätzlichen Prüfung der finanziellen Unterlagen der axvana AG, worüber die Gesundheitsdirektion die Geschäftsprüfungskommission schriftlich und anlässlich einer Kommissionssitzung noch im selben Monat informierte.

Gemäss den der Geschäftsprüfungskommission vorliegenden Unterlagen kann die Finanzdirektion hinsichtlich der finanziellen Situation der axvana AG zu einem sehr kritischen Urteil. Aus rein wirtschaftlicher Sicht wäre gemäss Finanzdirektion die Auszahlung des kantonalen Darlehens an die axvana AG abzulehnen, weil eine spätere Rückzahlung nicht gesichert ist. Einer Auszahlung des Darlehens kann aus Sicht der Finanzdirektion nur dann zugestimmt werden, wenn damit eine politische Entscheidung zur Fortsetzung der Einführung des EPD verbunden ist. Wird das Darlehen gewährt, ist gemäss Finanzdirektion davon auszugehen, dass dieses zulasten des Staatshaushaltes abgeschrieben werden muss. Es sei zudem absehbar, dass der axvana AG in absehbarer Zeit weitere finanziellen Mittel zugeführt werden müssen.

Anfang November 2021 setzte die Gesundheitsdirektion die Geschäftsprüfungskommission in Kenntnis, dass der Regierungsrat in seiner Sitzung vom 27. Oktober 2021 die Angelegenheit und den aktuellen Stand zum EPD zur Kenntnis genommen hat. So haben die Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Schwyz, Solothurn, Obwalden und Nidwalden ihre Darlehensanteile an die axvana AG ausbezahlt. Auch der Bund zeigte sich entschlossen, das Projekt trotz bestehender Schwierigkeiten weiterzuführen.⁴⁵ Der Regierungsrat bestätigte offenbar auch die zwischenzeitlichen Schritte der Gesundheitsdirektion, wonach diese zur Auszahlung des Darlehens gemäss RRB Nr. 487/2021 bereit war.

⁴⁵ Bericht des Bundesrates vom 11. August 2021.

Stark beschränkte politische Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten

Die Geschäftsprüfungskommission brachte in ihrem vorjährigen Bericht ihre Besorgnis über die Organisationsstruktur des EPD und die damit zusammenhängende Intransparenz insbesondere betreffend die finanzielle Situation der axsana AG sowie die eng begrenzten Steuerungsmöglichkeiten deutlich zum Ausdruck. Bereits in früheren Jahren forderte die Kommission ein griffiges Controlling seitens des Kantons gegenüber der axsana AG.⁴⁶ Dieses scheint bis heute nicht in zufriedenstellender Weise möglich zu sein.

Positiv zu werten ist, dass die Gesundheitsdirektion zusätzliche finanzielle Mittel des Kantons an die axsana AG nur unter klar formulierten Bedingungen zu gewähren bzw. zu beantragen gewillt war. Es zeigte sich jedoch erneut, dass der Kanton – obwohl gewichtiger Geldgeber – vor allem im Krisenfall kaum Durchgriff auf die axsana AG hat. Die grundsätzlichen Probleme der stark beschränkten politischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Kantons gegenüber der Betriebsgesellschaft für das EPD bleiben nach wie vor ungelöst und offenbarten sich im Berichtsjahr erneut in aller Deutlichkeit.

Das gewählte Konstrukt mit einer privaten Betriebsgesellschaft, die von mehreren Kantonen sowie den beteiligten Gesundheitsorganisationen gemeinsam getragen wird, zeigt einmal mehr grosse Schwächen. Die Cantosana AG, welche die Kantone als Trägerorganisation und direktes Aufsichtsorgan gegenüber der XAD-Stammgemeinschaft und der axsana AG geschaffen haben, scheint als Steuerungs- und Kontrollorgan der Kantone wenig geeignet.

Zudem waren die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in dem als Rahmengesetz konzipierten EPDG zu wenig klar geregelt, was verschiedene weitere Probleme nach sich zog, wie auch der Bundesrat in einem Bericht vom August 2021 festhält.⁴⁷

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission anerkennt weiterhin, dass die Gesundheitsdirektion mit schwierigen Umständen konfrontiert ist

⁴⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 29.

⁴⁷ «Elektronisches Patientendossier. Was gibt es noch zu tun bis zu seiner flächendeckenden Verwendung?», Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4328 Wehrli vom 14. Dezember 2018, S. 7.

und sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine Verbesserung der Situation einsetzt. Sie wertet auch die zeitnahe und proaktive Kommunikation der Gesundheitsdirektion gegenüber der Kommission als sehr positiv.

Für die Geschäftsprüfungskommission ist jedoch unerklärlich, weshalb es bei der axsana AG trotz endlich erfolgter Zertifizierungen offenbar beim Anbieten des EPD zu weiteren Verzögerungen kommt. Gleichzeitig kann aber die Apotheken-Kette, mit der seit Oktober 2020 eine Partnerschaft bestehen soll, mit der eigenen Stammgemeinschaft mittlerweile ein EPD anbieten. Hierzu sind weitere Abklärungen nötig. Weiter ist für die Kommission das Informationsverhalten der axsana AG gegenüber den kantonalen Behörden unhaltbar, erfüllt sie doch eine öffentliche Aufgabe und wird massgeblich von der öffentlichen Hand finanziert.

Nach Einschätzung der Geschäftsprüfungskommission ist die axsana AG gestützt auf die der Kommission vorliegenden Informationen ein Sanierungsfall und die Gewährung von weiteren kantonalen Mitteln mit erheblichen finanziellen Risiken für den Kanton behaftet. Die Kommission erachtet es deshalb als problematisch, dass der Kanton der axsana AG weitere finanzielle Mittel in Form eines Darlehens zuzuführen bereit ist, ohne dass ein klarer Plan für eine Sanierung des Unternehmens vorliegt. Sie verlangt vom Regierungsrat, von der axsana AG einen solchen Sanierungsplan einzufordern.

Die Geschäftsprüfungskommission wird dieses Geschäft auch im nächsten Berichtsjahr eng verfolgen. Schliesslich ist aus Sicht der Kommission der Akkreditierungsprozess für die Zertifizierungsstellen auf Bundesebene zu überprüfen.

4.4 IKT und Digitale Verwaltung

Ausgangslage

Im April 2018 verabschiedete der Regierungsrat eine neue Strategie für die Planung, die Steuerung und den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in der kantonalen Verwaltung (RRB Nrn. 383/2018 und 392/2018). Die vorgängige Strategie war teils stark verzögert, grösstenteils gar nicht umgesetzt worden, wie die Geschäftsprüfungskommission in einer vertieften Untersuchung zur kantonalen IT feststellte. Sie forderte daraufhin die Etablierung

einer wirksamen Führung und koordinierten Steuerung der IKT des Kantons.⁴⁸

Gleichzeitig mit der kantonalen IKT-Strategie beschloss der Regierungsrat im April 2018 die «Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023» (RRB Nr. 390/2018). Die Geschäftsprüfungskommission begleitet im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit die Umsetzung der beiden Strategien im Rahmen ihrer Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung», in der auch die Finanzkommission vertreten ist. Die Geschäftsprüfungskommission ist in ihrem Tätigkeitsbericht zum Amtsjahr 2018–2019 (KR-Nr. 76/2019) ausführlich auf den Inhalt der beiden kantonalen IT-Strategien eingegangen.⁴⁹ Auf strategischer Ebene kommt die Steuerungsfunktion bei beiden Strategien dem Regierungsrat und dem Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT» (SDI) zu. Auf operativer Ebene setzt das Amt für Informatik (AFI) die IKT-Strategie um. Die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government in der Staatskanzlei ist zuständig für die operative Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung.

Abklärungen

Die IKT-Strategie gibt vor, dass die Services der IKT-Grundversorgung transparent verrechnet werden und die Verrechnung kostenbasiert nach festgelegten Preisen erfolgt. Die Subkommission befasste sich im Februar 2021 mit dem neuen Verrechnungskonzept. Zudem liess sie sich wie in den Vorjahren halbjährlich von der Finanzdirektion über die Umsetzung des Programms IKT und von der Staatskanzlei einmal jährlich über den Umsetzungsstand der Strategie Digitale Verwaltung informieren.

Verrechnung von IKT-Leistungen

Die IKT-Strategie bestimmt, dass die Leistungen der IKT-Grundversorgung transparent verrechnet werden.⁵⁰ Im Projekt 10.20 IKT-Verrechnung als Teil des Programms zur Umsetzung der IKT-Strategie ist ein entsprechendes IKT-Verrechnungskonzept erarbeitet worden, das der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1233/2020 vom 9. Dezember 2020 verabschiedete. Damit wird ein verwaltungsweit einheitliches

⁴⁸ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung vom 13. Juli 2017, KR-Nr. 203/2017.

⁴⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019; S. 65–68 und 74–78.

⁵⁰ Kantonale IKT-Strategie, festgesetzt vom Regierungsrat am 25. April 2018, S. 6.

Verrechnungsmodell für IKT-Leistungen eingeführt, mit dem Kostentransparenz bei den Leistungsbezügerinnen und -bezüger geschaffen werden soll. Zudem ermöglicht die transparente Verrechnung ein wirkungsvolles, direktionübergreifendes Kostencontrolling. Das Verrechnungskonzept wird erstmals mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 umgesetzt.

Stand Programm IKT

Über den Stand des Programms IKT, mit dem die kantonale IKT-Strategie in der Verwaltung umgesetzt wird, informierte das AFI die Subkommission im Februar und August 2021 anlässlich einer Subkommissionssitzung. Das Programm ist mit wenigen Monaten Verzögerungen auf Kurs. Die globalen Lieferengpässe im Informatikbereich (Chips, Displays, mobile Prozessoren, Batterien, WLAN-Module) wirken sich auch auf die Umsetzung des Programms IKT aus. In zahlreichen Branchen haben sich die Lieferzeiten verlängert. Die Preise für Materialien und Logistik sind generell gestiegen. Wie viele Anbieter ist auch der Lieferant des Kantons von diesen Entwicklungen betroffen.

Stand Impulsprogramm und Projekte im Rahmen der Strategie Digitale Verwaltung

Die Umsetzung der Strategie erfolgt mit einem Impulsprogramm, das die strategisch wichtigsten Projekte umfasst. Das Impulsprogramm wird jährlich überprüft und der Regierungsrat mit einem Bericht über die Ergebnisse informiert. Den Bericht zum Impulsprogramm 2020 und die Ergebnisse der externen Evaluation von Strategie und Impulsprogramm nahm der Regierungsrat am 24. März 2021 zur Kenntnis (RRB Nr. 309/2021). Gemäss der Berichterstattung zum Impulsprogramm 2020 hat sich im Vergleich zum Vorjahr die Situation bei den Projekten stark verbessert. Die Evaluation stellte jedoch auch fest, dass die Strategie sehr allgemein gehalten ist. Sie nimmt wenig Bezug auf die gegenwärtige Situation und den dezentralen Kontext der kantonalen Verwaltung. Zudem enthält die Strategie keine klare Ambition und kein daraus abgeleitetes Zielbild. Somit fehlt gemäss Evaluation die Grundlage für eine gemeinsame Planung.

Wie die Staatskanzlei anlässlich der Orientierung in der Subkommission von August 2021 ausführte, liegt die Feststellung, dass die digitale Transformation nicht ganzheitlich und übergreifend ange-

gangen werde, in der Natur der Sache. Die Projekte im Rahmen der Strategie seien in den einzelnen Direktionen gestartet und dezentral gesteuert worden. Sie waren deshalb nur lose miteinander verbunden. Es sei wichtig gewesen, sämtliche Direktionen auf diese Weise in die Transformation einzubinden.

Gemäss RRB Nr. 309/2021 vom 24. März 2021 hatte das SDI aufgrund der Evaluationsergebnisse den Auftrag der jährlichen Überarbeitung des Impulsprogramms für das Jahr 2021 ausgesetzt. Mittlerweile wurde entschieden, das Impulsprogramm nicht zu erneuern. Stattdessen sollen strategische Initiativen gestartet und die ursprünglich zweiteilige Vorgehensweise aufgehoben und die beiden Strategien IKT (RRB Nr. 390/2018) und Digitale Verwaltung (RRB Nr. 390/2018) stärker aufeinander abgestimmt werden. Hierfür wurde ein gemeinsames Zielbild bestehend aus fünf Dimensionen (Daten, Infrastruktur, Zusammenarbeit, Recht, Leistungen) entwickelt, mit dem die beiden Strategien miteinander verknüpft werden sollen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Umsetzung der kantonalen IKT-Strategie ist trotz leichten Verzögerungen, die durch externe Faktoren bestimmt sind, auf Kurs. Die kritischen Ergebnisse aus der externen Evaluation zur Strategie Digitale Verwaltung und zum Impulsprogramm nahm die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis. Sie wird im Rahmen der gemeinsamen Subkommission mit der Finanzkommission weiterverfolgen, wie die von der Verwaltung eingeleiteten Verbesserungsmassnahmen konkret umgesetzt werden.

Aufgrund der geplanten Verknüpfung der beiden kantonalen IT-Strategien hat die Subkommission zudem beschlossen, sich künftig halbjährlich von der Finanzdirektion und der Staatskanzlei an einer gemeinsamen Sitzung über den Fortgang der konkreten Umsetzung der beiden Strategien informieren zu lassen.

4.5 Fachapplikation Justizvollzug

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit den Fachapplikationen der Direktion der Justiz und des Innern, namentlich mit RIS1, RIS2 und der Fachapplikation Justizvollzug (FA-

JuV).⁵¹ Das ursprüngliche Projekt RIS2 war als Nachfolgeapplikation des sich in der Justizdirektion in Betrieb befindenden Rechtsinformationssystem (RIS1) geplant und war wiederholt ein Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates.⁵² Während die Strafuntersuchungsbehörden seit 2014 mit dem Nachfolgeprodukt RIS2 arbeiten, wurde dessen breitere Einführung von der Justizdirektion gestoppt. Stattdessen entschied der Regierungsrat im November 2016, RIS1 – das noch im Justizvollzug, im Gemeindeamt und im Generalsekretariat der Justizdirektion eingesetzt wird – so rasch wie möglich durch die Beschaffung einer Standardapplikation (FAJuV) abzulösen.⁵³

Nachdem die Geschäftsprüfungskommission im Vorjahr von weiteren Verzögerungen und Projektänderungen bei FAJuV Kenntnis nehmen musste, stellten sich grundsätzliche Fragen. Insbesondere war aus Sicht der Kommission fraglich, ob das Projekt nicht hätte neu ausgeschrieben werden müssen, da es sich nach Einschätzung der Kommission nicht mehr um die Beschaffung einer Standardapplikation handelte, sondern um die Entwicklung einer neuen Applikation.⁵⁴ Vor diesem Hintergrund beschloss eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder, dem Kantonsrat einen Marschhalt mittels Streichung der für FAJuV im Budget 2021 eingestellten Mittel zu beantragen. Der Kantonsrat stimmte diesem Antrag mit grosser Mehrheit zu.⁵⁵ Von der zuständigen Justizdirektion forderte die Kommission, dass der Werkvertrag mit der Auftragnehmerin (Abraxas AG) nicht unterzeichnet wird, bevor die offenen Fragen geklärt sind.⁵⁶

Abklärungen

Im Berichtsjahr forderte die Geschäftsprüfungskommission von der Justizdirektion weitere Unterlagen und Informationen zum Stand

⁵¹ GPK-Tätigkeitsberichte 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 31–33; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 56–60; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

⁵² Siehe u. a. Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates, S. 38 und 39; vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29; Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2014, S. 47, 57 und 58; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

⁵³ RRB Nr. 1116/2016 vom 23. November 2016.

⁵⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39.

⁵⁵ Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 89. Sitzung vom 8. Dezember 2020, Festsetzung Budget für das Rechnungsjahr 2021 und die Kenntnisnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 2021–2024, S. 57–69.

⁵⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 39.

des Projekts FAJuV ein. Da auch die von der Justizdirektion extern beauftragte Risikoanalyse auf grosse Projektrisiken hinwies, gelangte die Kommission im März 2021 mit einem Brief an den Regierungsrat. Weiter liess sie sich von der Justizdirektion, der Finanzdirektion sowie dem externen Risikocontroller über den Stand und das weitere Vorgehen im Projekt detailliert informieren. Nachdem der Regierungsrat das Projekt durch die Erteilung der Ausgabenbewilligung im Juli 2021 definitiv bewilligte (RRB Nr. 782/2021) und sich weitere Fragen sowohl zur Kostenentwicklung als auch zur Umsetzung der Budgetkürzung des Kantonsrates stellten, beauftragte die Kommission Ende Oktober 2021 die Finanzkontrolle mit einem Prüfauftrag.

Projektstand

Aufgrund der vorliegenden Informationen wandte sich die Geschäftsprüfungskommission im März 2021 an den Regierungsrat und teilte diesem ihre grosse Besorgnis über den Stand des Projekts FAJuV mit. So bestand gemäss externer Risikoanalyse z. B. ein grosses Lieferantenrisiko, indem zu verschiedenen technischen, organisatorischen und planerischen Fragen zum damaligen Zeitpunkt noch keine Lösung vorlag. Auch die Kostensituation des Projekts war unklar. Die Risikoanalyse bemängelte überdies die fehlende Kultur zur digitalen Transformation in dem für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) zuständigen Amt, wo die Applikation hauptsächlich zur Anwendung kommen soll. Das Vertrauen des Amtes in die IT-Abteilung der Direktion (Digital Solutions) war aufgrund vergangener Projekte offenbar gering. Zudem hat der externe Risikocontroller mehrfach festgehalten, dass es sich beim Projekt, anders als ursprünglich geplant, um ein Entwicklungsprojekt handelt. Indem die Fachapplikation neu auf «JURIS X» basieren soll, war für die Kommission auch fraglich, ob die Applikation tatsächlich als (direktionsgeführte) Fachapplikation oder nicht vielmehr als (durch das Amt für Informatik zu begleitende) Kantonsapplikation einzustufen ist.

In seiner Antwort von Anfang April 2021 stützte der Regierungsrat die Einschätzungen der Justizdirektion zum Projekt. Eine Neuausschreibung war aus Sicht des Regierungsrates nicht angezeigt, da sich der Terminus «Entwicklungsprojekt» auf die Phase der Entwicklung des Produkts beziehe. Das daraus resultierende Produkt «JURIS X» werde von der Auftragnehmerin als Standard-Fachapplikation für die Organe der Rechtspflege auch anderen Kantonen angeboten. Zudem wies der Regierungsrat daraufhin, dass das Projekt FAJuV den durch

die kantonale IKT-Strategie vorgegebenen Prozess korrekt durchlaufen habe. Die Gremien OIS (Operative Informatiksteuerung) und SDI (Steuerung Digitale Verwaltung und IKT) hätten dem Projekt zugestimmt. Dieses werde entsprechend als Fachapplikation durch die Direktion geführt.

Anlässlich einer Kommissionssitzung von Anfang Juli 2021 informierte die Justizdirektion die Kommission dahingehend, dass sich das vormals kritische Projekt in der Zwischenzeit zu einem nach eigener Einschätzung durchschnittlich anspruchsvollen Projekt entwickelt habe. So konnte gemäss Justizdirektion die Konzeptphase des Projekts im Frühjahr 2021 abgeschlossen werden, und es habe sich eine gute fachliche Zusammenarbeit zwischen der Auftragnehmerin, JuWe und der direktionsinternen IT (Digital Solutions) entwickelt. Die Finanzdirektion und das Amt für Informatik nahmen auf Einladung der Kommission ebenfalls an dieser Orientierung teil, genauso wie der externe Risikocontroller, der im Auftrag der Justizdirektion das Projekt begleitet. Letzterer legte eine umfassende Realisierungsbeurteilung zum Projekt vor.

Mit Beschluss Nr. 782/2021 vom 7. Juli 2021 genehmigte der Regierungsrat die Beschaffung und Einführung der neuen Fachapplikation für den Justizvollzug. Die bewilligten Ausgaben gelten gemäss Regierungsratsbeschluss als gebunden, da sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich sind. Im Rahmen der Ausgabenermächtigung werden die Kosten des Projekts FAJuV zusammenfassend ausgewiesen. Während das ursprüngliche Angebot der Auftragnehmerin von 8,3 Mio. Franken aus dem Jahr 2018 mittlerweile mit rund 10,9 Mio. Franken bewertet wird, wurden von Regierungsrat zusätzliche Änderungsanforderungen, die Bildung von Reserven sowie weitere Projektkosten über insgesamt rund 4,6 Mio. Franken bewilligt. Insgesamt betragen die Ausgaben über eine Betriebszeit von fünf Jahren somit rund 15,6 Mio. Franken. Aus Kreditübertragungen stehen aus früheren Jahren 3,2 Mio. Franken in der Investitionsrechnung zur Verfügung. In der Erfolgsrechnung sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 rund 3,8 Mio. Franken enthalten, und zusätzlich stehen rund 1,1 Mio. Franken aus Kreditübertragungen zur Verfügung. Es wird davon ausgegangen, dass die Inbetriebnahme der Fachapplikation ab Mitte 2023 erfolgt.⁵⁷

⁵⁷ RRB Nr. 782/2021 vom 7. Juli 2021.

Neuerliche Beschwerde gegen die Projektvergabe

Zum Ausschreibe- und Vergabeverfahren zur Beschaffung von FAJuV äusserte sich die Geschäftsprüfungskommission ausführlich in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht.⁵⁸ Im Berichtsjahr kam es zu einer neuerlichen Beschwerde der damals unterlegenen Anbieterin gegen die Projektvergabe und die vom Regierungsrat erteilte Ausgabenermächtigung. Die Justizdirektorin informierte den Präsidenten und den Referenten der Geschäftsprüfungskommission über diese Entwicklung. Auch in den Medien wurde Mitte August 2021 über diese neuerliche Beschwerde berichtet. Anfang Oktober 2021 teilte die Justizdirektion der Kommission schriftlich mit, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde in der Zwischenzeit zurückgezogen habe. Das Verwaltungsgericht hat deshalb das Verfahren mit Verfügung vom 27. September 2021 als erledigt abgeschlossen (Verfügung VB.2021.00526). Der Geschäftsprüfungskommission liegen der Entscheid des Verwaltungsgerichts sowie die Beschwerdeantwort der Justizdirektion vor. Daraus geht hervor, dass die Beschwerdeführerin sich infolge einer offenbar fehlerhaften Publikation im Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen (simap.ch) zur Beschwerde veranlasst gesehen hatte; es sei der Anschein erweckt worden, dass es sich beim Gegenstand der Vergabe um eine Neuentwicklung und nicht um einen sogenannten Software Release gehandelt habe. Die Beschwerdegegnerin, also die Justizdirektion, räumte gemäss Verfügung des Verwaltungsgerichts und der Beschwerdeantwort diesbezüglich gewisse Fehler ein und wurde aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung für die ihr im Zusammenhang mit der Beschwerde entstandenen Kosten zu gewähren. Die Kommission wird die Hintergründe, die zum Rückzug der Beschwerde führten, noch abklären.

Prüfungsantrag an die Finanzkontrolle

Ohne detailliertere Finanzinformationen zum Projekt war es für die Geschäftsprüfungskommission nicht möglich, die Berechnungsgrundlagen und die Kostenentwicklung des Projekts anhand der Angaben aus dem Regierungsratsschluss (RRB Nr. 782/2021 vom 7. Juli 2021) und den zusätzlichen Informationen der Justizdirektion von Ende September 2021 bewerten zu können. Sie erteilte deshalb

⁵⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39.

mit Beschluss vom 28. Oktober 2021 der Finanzkontrolle einen besonderen Prüfauftrag gestützt auf § 16 des Finanzkontrollgesetzes.⁵⁹ Die Finanzkontrolle wurde beauftragt, zu prüfen, ob die geltend gemachten Kostenübertragungen korrekt erfolgt sind. Zudem war für die Kommission unklar, wie die von der Justizdirektion und dem Regierungsrat vorgebrachten Gründe für die Kostensteigerung (Bewertungsdifferenz, notwendige Änderungsanforderungen sowie die Bildung von zusätzlichen Reserven) zu verstehen und einzuordnen sind. Zudem stellte sich die Frage, ob die vom Kantonsrat im Dezember 2021 beschlossene Budgetkürzung tatsächlich umgesetzt wurde. Am 31. Dezember 2021 erstattete die Finanzkontrolle schriftlich Bericht.

a. Kreditübertragungen

Die vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 782/2021 geltend gemachten Kreditübertragungen sind gemäss Finanzkontrolle aus verwaltungsrechtlicher und kreditrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Sie sind auch rechnerisch weitestgehend korrekt ausgewiesen. Bei den Kreditübertragungen handelt es sich um finanzielle Mittel, die der Kantonsrat im Rahmen früherer Budgets für das Projekt bewilligt hatte, die jedoch aufgrund von Projektverzögerungen nicht eingesetzt und deshalb auf nachfolgende Jahre übertragen werden können. Kreditübertragungen müssen für das gleiche Projekt und auf der gleichen Aufwandposition verwendet werden, wie sie gebildet worden sind. Dieser Sachverhalt ist gemäss der Überprüfung durch die Finanzkontrolle im vorliegenden Fall gegeben.

b. Begründung der Kostensteigerung

Gemäss Finanzkontrolle sind die bei der Prüfung vorgelegenen Akten und Berechnungen insgesamt geeignet, die von Regierungsrat und Justizdirektion vorgebrachten Begründungen für die Kostensteigerung des Projekts seit dem Zuschlag an die Auftragnehmerin im Juli 2018 bis zur Ausgabenermächtigung durch den Regierungsrat im Juli 2021 rechnerisch nachzuvollziehen.

Die Bewertungsdifferenz beim Angebot der Auftragnehmerin ist grundsätzlich auf die unterschiedliche Darstellung derselben Grunddaten zurückzuführen, die jeweils in einem anderen Kontext stehen.

Bei den Änderungsanforderungen zeigt sich, dass hauptsächlich beim Hosting und Betrieb der Fachapplikation grössere Änderungen

⁵⁹ Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 30. Oktober 2020 (LS 614).

nötig wurden. Entgegen den ursprünglichen Annahmen können diese nach der Festsetzung der kantonalen IKT-Strategie nicht kantonsintern bereitgestellt werden.⁶⁰ Grundsätzlich erscheinen die geltend gemachten Änderungsanforderungen gemäss Prüfung der Finanzkontrolle sachlogisch.

Die ausgewiesenen Reserven für Unvorhergesehenes betragen rund 13% der Gesamtkosten und werden seitens der Verwaltung insbesondere mit der Komplexität und der Dauer des Projekts begründet. Gemäss Angaben der Verantwortlichen liegen dem Betrag Schätzungen zugrunde. Detaillierte Kostenberechnungen konnten gegenüber der Finanzkontrolle nicht verfügbar gemacht werden. Während die Abbildung von Reserven innerhalb projektbezogener Ausgabenbewilligungen gängige Praxis darstellen dürfte, kann deren Höhe und Herleitung im vorliegenden Fall durch die Finanzkontrolle jedoch nur bedingt substantiiert werden. Der tatsächliche Verwendungszweck bleibt von zukünftigen Entwicklungen abhängig. Kritisch zu würdigen wäre gemäss Finanzkontrolle insbesondere eine Konstellation, in der die Projektreserven namentlich zur Finanzierung von Änderungsanforderungen (sogenannte Change Requests) verwendet werden. Gegenüber der Kommission hält die Justizdirektion in einer Stellungnahme fest, dass es bei den Projektreserven in der Natur der Sache liege, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine konkreten Gegenleistungen vorliegen. Die Höhe der Projektreserve sei aufgrund der Projektkomplexität gemäss gängiger Praxis festgelegt worden.

Zusammenfassend hält die Finanzkontrolle in ihrem Bericht fest, dass mit Ausnahme der Projektreserven die geprüften Kostenpositionen rechnerisch mittels der verfügbar gemachten Akten nachvollzogen werden können. Obwohl die Kredithöhe damit grundsätzlich hergeleitet werden kann, weist die Finanzkontrolle darauf hin, dass Ausgabenpositionen im Umfang von 2,86 Mio. Franken zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine konkreten Gegenleistungen gegenübergestellt werden können.⁶¹

c. Umsetzung des Budgetbeschlusses

Aufgrund der vorliegenden Informationen war für die Kommission fraglich, ob der Budgetbeschluss des Kantonsrates betreffend

⁶⁰ Kantonale IKT-Strategie, festgesetzt vom Regierungsrat am 25. April 2018 (RRB Nr. 390/2018).

⁶¹ Budget Zusatzentwicklungen von rund 1 Mio. Franken sowie Projektreserven von 1,8 Mio. Franken.

FAJuV vom Dezember 2020 tatsächlich umgesetzt wurde. Die Justizdirektion erklärte Ende September 2021 auf Nachfrage der Kommission, dass dem Budgetbeschluss eine Falschannahme in Bezug auf die Leistungsgruppe zugrunde lag. Die Finanzen für das Projekt FAJuV seien in der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, eingestellt. Dabei bezog sich die Kürzung der im Budgetentwurf des Regierungsrates für die Realisierung von FAJuV eingestellten 1,3 Mio. Franken (Investitionsrechnung) auf eben diese Leistungsgruppe.⁶² Zudem wies der Regierungsrat im KEF 2022–2025 aus, dass für das Projekt FAJuV in der Investitionsrechnung innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2201 für 2021 weiterhin 1,3 Mio. Franken für das Projekt FAJuV eingestellt sind.⁶³

Gemäss Prüfung der Finanzkontrolle wurde das Projekt FAJuV in den Bemerkungen zur besagten Investitionsrechnung im KEF 2022–2025 jedoch irrtümlicherweise aufgeführt. Die Verantwortlichen erklärten gegenüber der Finanzkontrolle, dass der Beschluss des Kantonsrates und die damit verbundene Budgetkürzung im Umfang von 1,3 Mio. Franken von der Direktion umgesetzt wurden. Innerhalb des KEF 2022–2025 zeige sich die Budgetanpassung im entsprechend tieferen Finanzierungsaldo der Investitionsrechnung. Somit handle es sich beim fraglichen KEF-Eintrag lediglich um einen Darstellungsfehler. Wie die Finanzkontrolle in ihrem Bericht festhält, befinden sich die tatsächlich im Rechnungssystem hinterlegten Werte in Übereinstimmung mit dem Budgetbeschluss des Kantonsrates.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass sich die Projektführung in der Justizdirektion in Bezug auf FAJuV im Berichtsjahr im Vergleich zu früheren Jahren verbessert hat. Die Kommission nahm ebenfalls zur Kenntnis, dass die Direktion vor der Antragstellung an den Regierungsrat zur Ausgabenermächtigung durch das beauftragte externe Beratungsunternehmen eine umfassende Risikobeurteilung vornehmen liess.

⁶² Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 89. Sitzung vom 8. Dezember 2020, Festsetzung Budget für das Rechnungsjahr 2021 und die Kenntnisnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 2021–2024, S. 57.

⁶³ Regierungsrat, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 und Budgetentwurf 2022, S. 62.

Die Finanzkontrolle hat die sich stellenden verwaltungs- und kreditrechtlichen Fragen im Auftrag der Kommission geprüft. Die Kreditübertragungen sind gemäss Finanzkontrolle nicht zu beanstanden. Auch die Kostensteigerung im Projekt FAJuV lässt sich laut dem Bericht der Finanzkontrolle weitgehend nachvollziehen. Dennoch ist die Kommission erstaunt über die relativ umfangreichen Änderungsanforderungen am Projekt seit der Auftragsvergabe. Das Projekt wurde Anfang Juni 2018 ausgeschrieben, nachdem der Regierungsrat die neue kantonale IKT-Strategie Ende April 2018 verabschiedet hatte. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die strategischen Vorgaben des Regierungsrates, die im späteren Projektverlauf vor allem beim Hosting und Betrieb der Applikation zu notwendigen Änderungen führten, zum Zeitpunkt der Projektausschreibung bekannt waren.

Der Prüfbericht der Finanzkontrolle legte ebenfalls offen, dass eine Bewertung der erfolgten Kostensteigerungen weitgehend vom weiteren Projektverlauf abhängt. Die Geschäftsprüfungskommission wird das Projekt deshalb weiterhin im Rahmen ihrer begleitenden Oberaufsichtstätigkeit verfolgen und sich von der Justizdirektion in regelmässigen Abständen über den aktuellen Projektstand informieren lassen.

Hinsichtlich des Budgetbeschlusses des Kantonsrates vom Dezember 2020 kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass dieser von der Direktion in technischer Hinsicht korrekt umgesetzt wurde. Es zeigt sich hierbei klar, dass der Budgetantrag als Instrument wenig geeignet ist, um seitens des Parlaments auf ein konkretes Projekt (Einzelvorhaben) steuernd Einfluss zu nehmen. Aufgrund der Möglichkeit der Kreditübertragung sowie der generellen (und vom Gesetzgeber grundsätzlich so gewünschten) Flexibilität im Rahmen der Globalbudgetierung bleibt der Verwaltung ein relativ grosser Spielraum. Auch wird deutlich, dass mit einem sogenannten agilen Ansatz entwickelte Projekte (wie heute im Informatikbereich üblich) im geltenden Budgetierungsprozess nur ungenügend abgebildet werden. Aus diesen Feststellungen ergeben sich somit weiterreichende Fragestellungen, die in den Kommissionen des Kantonsrates, insbesondere der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission, wie im Kantonsrat insgesamt in grundsätzlicher Form diskutiert werden sollten.

Auch wenn der Budgetbeschluss des Kantonsrates vom Dezember 2020 offenbar finanztechnisch korrekt umgesetzt wurde, ist aus Sicht der Kommission sehr fraglich, ob das damit verbundene politische Signal des Kantonsrates durch den Regierungsrat und die Verwaltung angemessen berücksichtigt wurde. Zudem ist es befremdend,

dass ausgerechnet bei diesem politisch umstrittenen Projekt im KEF 2022–2025 ein Darstellungsfehler erfolgte. Hier erwartet die Kommission von allen Direktionen die gebotene Sorgfalt bei der Erstellung von Budget und KEF. Auch die Antworten der Justizdirektion auf entsprechende Nachfragen der Kommission waren nicht befriedigend. Nicht zuletzt deswegen sah sich die Geschäftsprüfungskommission veranlasst, der Finanzkontrolle einen besonderen Prüfauftrag zu erteilen.

In Bezug auf die Projektvergabe ist für die Geschäftsprüfungskommission weiterhin fraglich, ob das Projekt aufgrund von weitreichenden Veränderungen nicht hätte neu ausgeschrieben werden müssen. Diese Frage wäre jedoch letztlich gerichtlich zu klären.

4.6 Innovationspark Zürich

Ausgangslage

Auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf soll mit dem Innovationspark Zürich eine neue Plattform für Forschung, Entwicklung und Innovation geschaffen werden. Der Kanton Zürich ist Mitinitiant dieses Projekts. Der Regierungsrat unterstützt dessen Aufbau und erklärte den Innovationspark zu einem Legislaturziel 2015–2019. Im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 ist die Unterstützung des Innovationsparks eine Massnahme des Regierungsrates unter der Federführung der Volkswirtschaftsdirektion, um zeitgemässe Rahmenbedingungen für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft im Kontext der Digitalisierung bereitzustellen.⁶⁴ Als Trägerschaft fungiert die Stiftung Innovationspark Zürich, die vom Kanton zusammen mit der ETH Zürich und der Zürcher Kantonalbank gegründet wurde und in der heute auch die Universität Zürich, die Empa, die Städte Dübendorf und Zürich sowie private Unternehmen vertreten sind.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte in der Legislatur 2015–2019 beschlossen, den Aufbau des Innovationsparks Zürich prüferisch zu begleiten, nachdem unter anderem die Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Bewilligung eines Verpflichtungskredits für den Innovationspark (Vorlage 5502) und der Abschluss des Arealentwicklungsvertrags eine erste Konkretisierung des Projekts erkennen liessen.⁶⁵ Die Kommission hatte sich insbesondere zum Ziel gesetzt,

⁶⁴ Regierungsrat, Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 vom 3. Juli 2019, S. 20.

⁶⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 33.

die Steuerung und das Controlling der für den Innovationspark zuständigen Stiftung durch den Kanton zu überprüfen. Sie forderte von der zuständigen Volkswirtschaftsdirektion das vom Regierungsrat bereits mit Beschluss Nr. 863/2015 vom 9. September 2015 festgelegte Controllingkonzept für den Innovationspark ein. Als dieses im Februar 2020 endlich vorlag und vom Regierungsrat verabschiedet wurde (RRB Nr. 150/2020 vom 12. Februar 2020), beauftragte die Kommission im Mai 2020 die Finanzkontrolle mit einem entsprechenden Prüfauftrag. Diese stellte fest, dass das äusserst komplexe und auf lange Frist angelegte Projekt des Innovationsparks mit erheblichen Unsicherheiten und Risiken behaftet ist.⁶⁶

Abklärungen und weiteres Vorgehen

Nachdem das Verwaltungsgericht den von der Baudirektion festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan zum Innovationspark als unrechtmässig aufgehoben hatte (Urteil VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020), sistierte der Kantonsrat die weitere Beratung des Verpflichtungskredits. Der Regierungsrat gab in der Folge einen sogenannten Synthesebericht in Auftrag, um die Grundlagen für die Gebietsentwicklung des Flugplatzareals Dübendorf aufzuarbeiten.⁶⁷ Gleichzeitig zog der Regierungsrat das Urteil des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht weiter (RRB Nr. 800/2020 vom 16. September 2020). Dieses hob im November 2021 das Urteil des Verwaltungsgerichts auf und stützte das ursprüngliche Vorgehen des Regierungsrates (Urteil IC_487, IC_489/2020 vom 12. November 2021). Damit ist der kantonale Gestaltungsplan rechtskräftig. Am in der Zwischenzeit aufgegleisten partnerschaftlichen Prozess zur Transformation des Flugplatzareals soll dennoch festgehalten werden.⁶⁸ Der Kantonsrat hat seinerseits mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 eine Spezialkommission zur Gebietsentwicklung des Flugplatzes Dübendorf eingesetzt (KR-Nr. 334/2021). Die Spezialkommission wird sich mit allen weiteren Vorlagen des Regierungsrates befassen, die mit dem Innovationspark zusammenhängen. Die Geschäftsprüfungskommission wird über die Wiederaufnahme ihrer Oberaufsichtstätigkeit und das weitere Vorgehen ent-

⁶⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 40–43.

⁶⁷ Synthesebericht («Flight Plan») Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf vom August 2021, vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 915/2021 vom 25. August 2021 zur Kenntnis genommen. Der Synthesebericht wurde dem Kantonsrat mit Vorlage 5768 vom 27. Oktober 2021 zur Kenntnisnahme unterbreitet.

⁶⁸ Medienmitteilung der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion vom 22. Dezember 2021.

scheiden, sobald die vom Regierungsrat mit Vorlage 5768 für das erste Quartal 2022 angekündigten Projekte vorliegen.

4.7 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung

Angestossen insbesondere durch ein Postulat (KR-Nr. 24/2015), das auf eine vertiefte Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung⁶⁹ zurückging, legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. März 2018 eine direktionübergreifende Beschaffungspolitik fest und setzte diese auf den 1. April 2018 in Kraft (RRB Nr. 202/2018). In der Folge beschloss die Finanzkommission, das Thema weiterzuverfolgen und zu diesem Zweck die Baudirektion – im Beisein einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission – zur jährlichen Berichterstattung einzuladen.⁷⁰ Im Berichtsjahr fand keine solche Berichterstattung statt.

4.8 Einfache Gesellschaften

Ausgangslage

In den letzten Jahren war zu beobachten, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens, aber auch einzelne Einheiten aus der kantonalen Verwaltung, zunehmend Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft eingehen. Eine einfache Gesellschaft ist die Verbindung von zwei oder mehreren Institutionen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Ein Beispiel hierfür ist der Loop Zürich zum Aufbau eines medizinisch-wissenschaftlichen Forschungszentrums von ETH Zürich, Universität Zürich und weiteren universitären Spitälern. Eine solche Zusammenarbeit ist im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend nicht geregelt. Dies stellte auch die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Rechnung 2018 des Kantons fest und weist darauf hin, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken bergen und andererseits diese rechtlichen ungeregelten

⁶⁹ Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014, KR-Nr. 346/2014.

⁷⁰ GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45 und 46; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 52; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 55–59.

vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.⁷¹ Insbesondere könnte so die parlamentarische Kontrolle ausgehebelt werden.

In der Folge nahm sich die Geschäftsprüfungskommission in Absprache mit der Finanzkommission und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit dieses Themas an.⁷² Im Kantonsrat gab es zudem einen Vorstoss, der vom Regierungsrat mit Verweis auf den Bericht der Finanzkontrolle eine Liste mit allen Beteiligungen des Kantons an einfachen Gesellschaften, Vereinen und Stiftungen sowie der damit verbundenen Aufgaben verlangte.⁷³ Auch die Staatskanzlei erkannte Handlungsbedarf und gab Anfang Jahr 2020 ein Gutachten zur rechtlichen Auslegeordnung über die einfachen Gesellschaften und die Beteiligung des Kantons an Vereinen in Auftrag. Insbesondere sollen damit Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton geklärt werden.⁷⁴

Abklärungen und weiteres Vorgehen

Die Staatskanzlei informierte die drei Aufsichtskommissionen an einer Sitzung der Finanzkommission von Ende Januar 2022 über das von ihr in Auftrag gegebene Rechtsgutachten. Eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission nahm an dieser Sitzung teil. Wie das Gutachten der Universität Zürich zeigt, ist die Schaffung einfacher Gesellschaften des öffentlichen Rechts zulässig. Der Kanton ist im Rahmen der kantonalen Organisationsautonomie dazu befugt, solche Gesellschaften zu schaffen. Es müssen dafür jedoch sachliche Gründe gegeben sein. Die zuständige Verwaltungsbehörde muss also darlegen können, dass bei der Erfüllung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe diese Form der Zusammenarbeit besonders geeignet erscheint. Weiter untersteht die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde in einer einfachen Gesellschaft den geltenden Regeln im Bereich der Rechnungslegung, des Controllings, der Aufsicht und der Oberaufsicht.

⁷¹ Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich vom 7. Mai 2019, S. 24–25.

⁷² Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 vom 18. Juni 2020, S. 34 und 35; Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 vom 20. Juni 2019, S. 49–51.

⁷³ Anfrage KR-Nr. 230/2019 betreffend Beteiligungen des Kantons und der öffentlich-rechtlichen Anstalten an einfachen Gesellschaften, Stiftungen, etc.

⁷⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 45 und 46.

Da die einfachen Gesellschaften, Vereine und Stiftungen nicht von der kantonalen Richtlinie über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) und nicht vom Handbuch für Rechnungslegung erfasst werden, gelten für diese «Beteiligungen» lediglich die ordentlichen Regeln zur Steuerung der staatlichen Leistungen und Finanzen gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung.⁷⁵ Das Rechtsgutachten empfiehlt deshalb, dass der Kanton für diese Zusammenarbeitsformen Grundprinzipien und Leitlinien definiert. Er kann definieren, wann eine Beteiligung an einer einfachen Gesellschaft sachlich begründet erscheint, welche Beteiligungen er als relevant ansieht und welche Fragen in diesem Fall geprüft und geklärt werden sollten.

Unter der Leitung der Staatskanzlei und unter Mitarbeit der Finanzkontrolle wird nun eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie hat den Auftrag, einen Vorschlag zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zu erarbeiten. Insbesondere sollen die genannten Zusammenarbeitsformen verbindlich geregelt werden. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zusammen mit den weiteren Aufsichtskommissionen zeitnah über das weitere Vorgehen des Regierungsrates und der Verwaltung in dieser Sache informieren.

4.9 Verselbstständigung des Lehrmittelverlags

Ausgangslage

Der Kantonsrat hat 2016 die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich (LMVZ) beschlossen.⁷⁶ Die öffentlich-rechtliche Anstalt sollte per 1. Januar 2019 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (LMVZ AG) übergeführt werden. Nachdem dies auch per 1. Januar 2020 nicht realisiert werden konnte (RRB Nr. 1108/2019), beschloss die Geschäftsprüfungskommission, sich näher mit der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags zu befassen.⁷⁷

⁷⁵ Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 230/2019 betreffend Beteiligungen des Kantons und der öffentlich-rechtlichen Anstalten an einfachen Gesellschaften, Stiftungen, etc. (RRB Nr. 963/2019 vom 23. Oktober 2019); Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611).

⁷⁶ Gesetz über den Lehrmittelverlag vom 11. April 2016 (LMVG, LS 410.9).

⁷⁷ GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 46; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 45–47.

Abklärungen

In der letzten Berichtsperiode (2020–2021) liess sich die Geschäftsprüfungskommission von der Bildungsdirektion zu den Voraussetzungen der Verselbstständigung und deren Zielsetzung sowie allgemein über die kantonale Lehrmittelpolitik informieren.⁷⁸ Die Bildungsdirektion orientierte die Kommission darüber, dass sie die Voraussetzungen der Verselbstständigung mit einer externen Marktanalyse und Strategieentwicklung abklären lasse. Im Laufe des Jahres 2021 gab die Bildungsdirektion noch zwei weitere externe Untersuchungen in Auftrag. Im Juli 2021 verliess der Leiter LMVZ den Verlag. Daraufhin gab die Bildungsdirektion einen Finanz- und Businessplan bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag. Im September 2021 beauftragte die Bildungsdirektion einen externen Partner mit der Erarbeitung eines Zielbildes für die neue Organisation.

Gegen Ende des Jahres verlied der Kantonsrat erneut seinem Willen nach einer Verselbstständigung Nachdruck. Er überwies im Dezember 2021 eine Finanzmotion (KR-Nr. 410/2021), die, gestaffelt bis 2024, auf eine Reduktion des Stellenwachstums beim Lehrmittelverlag⁷⁹ zielt, um die für eine Verselbstständigung notwendige Liquidität zu schaffen.⁸⁰

Im Berichtsjahr wurden die interne und externe Prüfung der Voraussetzungen für die Verselbstständigung des LMVZ (betriebswirtschaftlich und Marktumfeld) sowie die Strategiearbeiten in der Bildungsdirektion abgeschlossen. Die Kommission befasste sich deshalb im Januar 2022 erneut mit der Thematik und liess sich von der Bildungsdirektion dazu informieren.

Nach den Informationen der Bildungsdirektion, gestützt auf die von ihr in Auftrag gegebene Markt- und Strategieanalyse, ist auch im veränderten Marktumfeld eine Verselbstständigung weiterhin möglich und wird von der Bildungsdirektion nach wie vor angestrebt. Es bestehen bei der Bildungsdirektion jedoch Zweifel, ob die Verselbstständigung in Form einer Aktiengesellschaft unter Berücksichtigung der Qualität der Lehrmittel, mit dem Einbezug aller Beteiligten sowie

⁷⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2020, S. 45–47.

⁷⁹ Von in der Rechnung 2019 ausgewiesenen 48,2 Stellen stieg der Wert auf 64,2 Stellen im Budget 2020 (nach KEF 2021–2024).

⁸⁰ Die KEF-Erklärung betreffend Liquidität dank weniger Fixkosten, Leistungsgruppen Nr. 7100, Lehrmittelverlag, S. 219 und 220, förderte eine entsprechende Reduktion bereits im Rahmen der Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2021. Der Regierungsrat hat diese aber abgelehnt (RRB Nr. 358/2021).

den finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden weiterhin zielführend ist. Wie sie der Geschäftsprüfungskommission gegenüber ausführte, wird die Bildungsdirektion im ersten Quartal 2022 einen Grundsatzentscheid über die angestrebte Rechtsform fällen und dann entsprechende weitere Massnahmen treffen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Der LMVZ weist aufgrund der Eigenheiten des Lehrmittelmarktes einen stark schwankenden Liquiditätsbedarf auf und darf als Verwaltungseinheit finanzrechtlich nur äusserst beschränkt Reserven bilden. Dieser Umstand erschwerte die Umsetzung der Verselbstständigung. Erst nach der Verselbstständigung könnte der LMVZ eigene wesentliche Reserven bilden. Die Geschäftsprüfungskommission ist der Ansicht, dass diese Problematik bereits 2015 bei der Erarbeitung der Vorlage zur Verselbstständigung hätte berücksichtigt werden müssen.⁸¹ Bei der damaligen Planung der Vorlage hätten entsprechende Vorkehrungen zur Finanzierung der Verselbstständigung getroffen werden müssen.

Die Geschäftsprüfungskommission findet es stossend, dass auch in der Folge diese Fragen bei der Bildungsdirektion und dem LMVZ nicht zeitnah angegangen und gelöst wurden und somit die Umsetzung eines parlamentarischen Entscheids massiv verzögert wurde. Bereits in ihrem letzten Tätigkeitsbericht kritisierte die Geschäftsprüfungskommission die schleppende Verselbstständigung sowie die Governance-Konstellation des LMVZ und forderte, dass für die Überführung in die LMVZ AG ein klares Konzept notwendig ist.

Gestützt auf die externen Analysen scheinen die dafür nötigen Grundlagen nun vorhanden zu sein. Solche strategischen Arbeiten hätten aus Sicht der Kommission hingegen den Ausgangspunkt für die Umsetzungsarbeiten zur Verselbstständigung des Lehrmittelverlags bilden müssen und liegen jetzt erst mit grosser Verzögerung vor, notabene beinahe drei Jahre nach dem ursprünglich gesetzlich definierten Termin für die Überführung des LMVZ in eine selbstständige

⁸¹ Antrag des Regierungsrates vom 25. Februar 2015, Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG), Vorlage 5169.

Aktiengesellschaft.⁸² Die Geschäftsprüfungskommission zeigt sich weiter erstaunt, dass die Bildungsdirektion für ihre Analysen zum LMVZ externe Partner beiziehen und mehrere Beratungsmandate erteilen musste. Angesichts der in der Bildungsdirektion vorhandenen Expertise wäre zu erwarten gewesen, dass zumindest Teile dieser Grundlagenarbeit direktionsintern erfolgten.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich im Nachgang zum Grundsatzentscheid bezüglich der zukünftigen Rechtsform des Lehrmittelverlags wieder mit der Verselbstständigung des LMVZ befassen und sich über die daraus ergebenden Konsequenzen für deren Umsetzung informieren lassen.

4.10 Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)

Ausgangslage

Dem Strafvollzug kommt angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte ein hoher aufsichtsrechtlicher Stellenwert zu. Vorkommnisse im Zusammenhang mit besonders gefährlichen und renitenten Strafgefangenen haben die Geschäftsprüfungskommission veranlasst, verschiedene Fragen im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion abzuklären.⁸³

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hatte beschlossen, sich neben grundsätzlichen Fragen zum Umgang mit besonders gefährlichen und renitenten Straftätern auch mit den damit verbundenen Anforderungen an Mitarbeitende im Justizvollzug auseinanderzusetzen.⁸⁴ Sie besuchte hierzu Mitte November 2021 auf Anregung der Justizdirektorin die Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies, um sich vor Ort über den Strafvollzug in dieser Anstalt zu informieren. Dabei befasste sich die Kommission auch mit laufenden Bauprojekten der JVA Pöschwies,

⁸² Das Fehlen einer strategischen Auslegeordnung als Grundlage für die Bestimmung der optimalen Rechtsform wurde vereinzelt bereits bei der Beratung der ursprünglichen Vorlage kritisiert, Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 44. Sitzung vom 7. März 2016, Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG), S. 28–58.

⁸³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47.

⁸⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 47.

mit Fragen rund um das Altwerden im Gefängnis und die Gesundheit der Insassen sowie mit dem Einsatz von Algorithmen im Bereich des Strafvollzugs.

Umgang mit besonders gefährlichen und renitenten Strafgefangenen

Aufgrund von Vorkommnissen im Zusammenhang mit dem öffentlich bekannten Straftäter Brian K. (alias Carlos) richtete die Geschäftsprüfungskommission im Dezember 2019 verschiedene Fragen an die Direktion der Justiz und des Innern. Diese informierte zusammen mit der Direktion der JVA Pöschwies vor Ort über die verschiedenen zu berücksichtigenden persönlichen und institutionellen Rahmenbedingungen im Umgang mit solchen Straftätern. Unter anderem wurden der Kommission die verschiedenen Risikoeinschätzungen präsentiert, welche die Strafanstalt bezüglich potenzieller und tatsächlicher Gewalt sowohl gegen innen (innerhalb der Strafanstalt) als auch gegen aussen (gegenüber der Gesellschaft) vornimmt. Gewalt von Insassen richtet sich gemäss JVA mehrheitlich gegen Mitgefangene und entsteht situativ, in der Regel als Folge von verbalen Auseinandersetzungen, und hat daher meist reaktiven Charakter. Studienergebnisse zeigen, dass gewalttätige Auseinandersetzungen in drei Vierteln der Fälle nicht zu Verletzungen führen. Zum Schutz Dritter oder des Gefangenen selbst sowie als Disziplinarsanktion gibt es gestützt auf das Strafgesetzbuch definierte Massnahmen (insbesondere die Anordnung von Einzelhaft). Darüber hinaus steht eine Kaskade von Disziplinar-massnahmen zur Verfügung, die von einem schriftlichen Verweis bis zur Arreststrafe (bis 20 Tage) reichen. Betroffenen steht es zudem selbstverständlich offen, Strafanzeige zu erstatten, was von Insassen auch regelmässig gemacht wird. Bei Officialdelikten erfolgt in jedem Fall eine Anzeige durch die Strafanstalt.

Neben dem normalen Strafvollzug (Normalvollzug) besteht die Möglichkeit des sicherheitsorientierten Spezialvollzugs. Diesem werden Gefangene zugewiesen, die sich durch eine besondere Schutzbedürftigkeit, durch sehr instabile psychische Verfassung oder durch ein gesteigertes Gewalt- und/oder Aggressionspotenzial auszeichnen.⁸⁵ Die Geschäftsprüfungskommission konnte sich vor Ort ein Bild über diesen Vollzug sowie dessen Infrastruktur und Organisation mit verschiedenen Gruppen (Eintrittsgruppe, Integrationsgruppe, Sicherheit I & 2, Arrest) machen.

⁸⁵ Justizvollzugsanstalt Pöschwies, Jahresbericht 2020, S. 27.

Anlässlich des Besuchs der Kommission informierte die Justizdirektorin auch über den aktuellen Stand im Zusammenhang mit dem Bericht des UNO-Sonderberichterstatters über Folter sowie die Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter betreffend die Haftbedingungen von Brian K. Die Justizdirektion sieht den Bericht und das Vorgehen des UNO-Sonderberichterstatters sehr kritisch und äusserte gegenüber der Kommission auch ihre Verwunderung darüber, dass der Sonderberichterstatter offenbar erst im Nachgang zum Abschluss seines Berichts bereit war, sich vor Ort über die entsprechende Situation zu informieren. Die Situation um Brian K. ist laut der Justizdirektion für alle Beteiligten äusserst anspruchsvoll und spielt sich in einem sehr schwierigen Umfeld ab. Die Justizdirektorin erläuterte gegenüber der Kommission, dass sie zu diesem Fall gegenüber der Öffentlichkeit bewusst sehr zurückhaltend kommuniziere. Aus ihrer Sicht ist die öffentliche Aufmerksamkeit in diesem Fall eine für keine der involvierten Parteien förderliche Situation.

Für die Mitarbeitenden im Strafvollzug stellen gewalttätige Auseinandersetzungen unter Gefangenen eine grosse Herausforderung und Belastung dar. Aufgrund des situativen Auftretens solcher Situationen im alltäglichen Kontext des Strafvollzugs (z. B. im Wohnbereich, während der Arbeitszeit oder in der Freizeit) können einzelne Mitarbeitende im Moment auf sich alleine gestellt sein. Die persönliche Belastbarkeit ist denn auch ein Kriterium, auf das die JVA schon bei der Personalrekrutierung achtet. Sie wies gegenüber der Kommission jedoch darauf hin, dass auch die vielfältigen Unterstützungsmassnahmen des Personals den vorhandenen, durch das verfügbare Budget gegebenen Unterbestand beim Personal nicht wettmachen können.

Laufende Bauprojekte

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich anlässlich ihres Besuchs der JVA Pöschwies auch über aktuelle Infrastrukturfragen und laufende Bauprojekte informieren. Vor allem die aus Sicht der Strafanstalt nötige Verstärkung des äusseren Sicherheitsperimeters gestaltet sich als hürdenreich, nachdem das Baurekursgericht einen Rekurs von Anwohnerinnen und Anwohnern gutgeheissen hat. Bemängelt wurde vor allem das Fehlen eines Gutachtens der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission zur Interessenabwägung zwischen Nutzungsinteressen durch die JVA und den Schutzinteressen im Zusammenhang mit dem umliegenden Waldgebiet. Die Auslösung

eines solchen Gutachtens ist nun in Vorbereitung, anschliessend muss das Bewilligungsverfahren erneut durchlaufen werden.

Alter und Gesundheit

Entsprechend der allgemeinen demografischen Entwicklung wird auch die Gefangenenpopulation immer älter. Zudem steigt das Höchstalter der Delinquenten bei verschiedenen Straftaten, was unter anderem mit den zunehmenden Straftaten im Internet zusammenhängt. Die JVA erwartet, dass sich diese Entwicklung fortsetzt. Sie verfügt über eine Abteilung Alter & Gesundheit für Gefangene, die bedingt durch ihr Alter, ihre Suchtprobleme, somatische Erkrankungen oder allgemein schwierige Lebensumstände einen gewissen Schonraum, Schutz und eine intensivere und besonders auf Fürsorge und Unterstützung ausgerichtete Betreuung benötigen.⁸⁶ Es ist geplant, dieses Angebot aufgrund der Entwicklungen in der Gefangenenpopulation auszubauen. Zudem soll damit künftig auch eine Angebotslücke bei anderen Strafanstalten abgedeckt werden.

Einsatz von Algorithmen

Das für Justizvollzug und Wiedereingliederung zuständige Amt orientierte die Geschäftsprüfungskommission anlässlich des Besuchs der JVA Pöschwies auch über den Einsatz von Algorithmen und statistischen Prognoseinstrumenten im Bereich des Strafvollzugs. In der Vergangenheit gab es auch in der Öffentlichkeit immer wieder Fragen und Unklarheiten, inwiefern solche Instrumente zur Abschätzung von Risiken, besonders die Rückfallgefahr von Delinquenten, in der Praxis angewendet werden. Die Kommission nahm diese Ausführungen zur Kenntnis und hat die Thematik nicht weiter vertieft.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Für die Geschäftsprüfungskommission waren der Besuch der JVA Pöschwies und die erhaltenen Informationen sehr aufschlussreich. Die Verantwortlichen und Mitarbeitenden der JVA zeigten der Kommission detailliert und offen den Alltag und die gegenwärtigen Herausforderungen im Strafvollzug. Die Kommission hatte auch den Eindruck, dass die JVA sehr gut geführt wird sowie die zur Verfügung

⁸⁶ Justizvollzugsanstalt Pöschwies, Jahresbericht 2020, S. 30.

stehenden Mittel wirkungsvoll und effizient eingesetzt und interne wie externe Entwicklungen gut antizipiert werden. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die Oberaufsicht im Bereich des Strafvollzugs als einen Grundauftrag der Kommission und wird das Thema entsprechend weiterverfolgen.

4.11 Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes

Ausgangslage

Am 1. September 2017 trat das neue Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG) in Kraft.⁸⁷ Durch das NDG wurden die Kompetenzen des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) stark erweitert. Gleichzeitig wurde das System der Aufsicht über den Nachrichtendienst ausgebaut. Da der Nachrichtendienst hauptsächlich Bundesaufgabe ist, obliegt es auch in erster Linie den zuständigen Organen des Bundes, diesen zu beaufsichtigen. Das NDG sieht jedoch vor, dass die parlamentarische Oberaufsicht nicht nur auf Bundesebene ausgeübt wird, sondern auch auf kantonaler Ebene. Die Geschäftsprüfungskommission hatte deshalb zu Beginn der laufenden Legislatur beschlossen, sich künftig regelmässig über die Tätigkeit des kantonalen Vollzugsorgans sowie der kantonalen Dienstaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes zu informieren und so ihre gesetzliche Oberaufsichtsfunktion auch in diesem Bereich vertieft wahrzunehmen.⁸⁸

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich im Berichtsjahr im Rahmen einer von ihr eingesetzten Subkommission vertieft mit den operativen und aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten im Bereich des Nachrichtendienstes. Wie im Vorjahr liess sich die Kommission von der kantonalen Dienstaufsicht über deren aktuellen Kontrollbericht und die letzte Visitation beim kantonalen Vollzugsorgan informieren. Zudem verabschiedete sie ihr Aufsichtskonzept zur Wahrnehmung der Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes.

⁸⁷ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121).

⁸⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 48 und 49.

Kontrolltätigkeit der Dienstaufsicht

Die kantonale Aufsicht (Dienstaufsicht) nehmen per Bundesgesetz diejenigen Stellen wahr, die dem jeweiligen kantonalen nachrichtendienstlichen Vollzugsorgan vorgesetzt sind (Art. 82 Abs. 2 NDG). Im Kanton Zürich obliegt diese direkte Aufsicht der Sicherheitsdirektion. Innerhalb der Direktion nimmt die Aufgabe des Kontrollorgans (Dienstaufsichtsorgan) von 2012 bis 2020 der stellvertretende Generalsekretär wahr, seither die stellvertretende Generalsekretärin. Anfang Juli 2021 liess sich die Geschäftsprüfungskommission vom Kontrollorgan und von einer Vertretung des Vollzugsorgans (Chef Sicherheitspolizei, Spezialabteilung der Kantonspolizei) über die Tätigkeit des kantonalen Nachrichtendienstes und die Kontrollen durch das Dienstaufsichtsorgan informieren. Zudem nahm die Kommission den jüngsten Prüfbericht der Unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) des Bundes und deren Empfehlungen an den kantonalen Nachrichtendienst zur Kenntnis.⁸⁹

Aufsichtskonzept

Das von der Geschäftsprüfungskommission im Juli 2021 verabschiedete Aufsichtskonzept sieht vor, dass sich die Subkommission weiterhin jährlich vom kantonalen Kontrollorgan über dessen Kontrolltätigkeit informieren lässt. Bei dieser Orientierung ist wie bisher eine Vertretung des kantonalen Vollzugsorgans anwesend. Die Subkommission lässt sich gegebenenfalls auch über Empfehlungen der AB-ND an die kantonale Dienstaufsicht und das kantonale Vollzugsorgan sowie über die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen der kantonalen Behörden orientieren. Zusätzlich fordert die Subkommission den jährlichen Bericht der Dienstaufsicht über ihre Kontrolltätigkeit ein und prüft diesen.

Zusätzlich führt die Subkommission alle ein bis zwei Jahre oder nach Bedarf selbst eine Visitation beim kantonalen Nachrichtendienst durch. Sie lässt sich dabei vor Ort über die Arbeit des kantonalen Vollzugsorgans informieren (insbesondere betreffend Organisation, Arbeitsabläufe, Informationsbeschaffung und -bearbeitung, Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen, Zusammenarbeit mit der kantonalen Dienstaufsicht und der Aufsicht des Bundes sowie wei-

⁸⁹ Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND), Tätigkeitsbericht 2020, Bericht vom 17. Dezember 2020, <https://www.ab-nd.admin.ch/de/jahresbericht-ab-nd.html> (Stand 26. Januar 2022).

tere Themen). Für ihre Visitationen legt die Subkommission jeweils Schwerpunktthemen fest und berichtet anschliessend der Gesamtkommission über ihre Befunde. Die Berichterstattung und die Beratungen in der Kommission unterliegen dem Kommissionsgeheimnis nach § 36 KRG und § 29 KRR. Weiter stimmt die Geschäftsprüfungskommission ihre Prüftätigkeiten mit den Aufsichtsorganen des Bundes und anderer Kantone ab.

Weiteres Vorgehen

Die nächste Visitation der Subkommission beim kantonalen Nachrichtendienst ist für Frühjahr 2022 geplant. Zudem lässt sich die Subkommission im zweiten Quartal 2022 über die Feststellungen der Dienstaufsicht aus deren diesjährigen Kontrolle beim Vollzugsorgan orientieren. Aufgrund der hohen Vertraulichkeit der Informationen informiert die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat und die Öffentlichkeit in der Regel nicht inhaltlich über ihre Prüftätigkeit im Bereich des Nachrichtendienstes.

4.12 Rückstände beim Steueramt

Ausgangslage

Nach verschiedenen Hinweisen über verzögerte Rechnungstellungen von Steuerforderungen insbesondere bei den Quellensteuern nahm eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission im September 2020 eine Visitation beim kantonalen Steueramt vor und liess sich über die bestehenden Rückstände und die betreffenden Prozesse informieren. Dabei stellte sie gravierende Defizite bei einer zeitnahen Abrechnung der Quellensteuern fest. Zwar war das Problem beim Steueramt erkannt. Es bestanden jedoch weiterhin teilweise grosse zeitliche Verzögerungen bei den definitiven Schlussforderungen und Rechnungstellungen, was bei den Schuldnerinnen und Schuldnern zu Problemen führen kann. Die Kommission hatte die Befürchtung, dass diese Probleme auch mit der auf Anfang 2021 dazu eingeführten Informatik-Fachapplikation im Rahmen von «ZüriPrimo» nicht vollständig gelöst sind. Ausserdem gingen bei der Geschäftsprüfungskommission zwei Aufsichtseingaben zu dieser Problematik ein. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission im November 2020, eine Prüfung zu den Rückständen beim kantonalen Steueramt einzuleiten.⁹⁰

⁹⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 50.

Abklärungen

Im Rahmen ihrer Abklärungen richtete die Geschäftsprüfungskommission im Dezember 2020 und im September 2021 Fragen an die Finanzdirektion und das Steueramt und forderte eine Stellungnahme zu den eingegangenen Aufsichtseingaben ein. Ziel der Abklärungen war es, genaue Angaben zum Umfang der mutmasslichen Rückstände bei der Veranlagung und Rechnungstellung der Quellensteuer und der ordentlichen Steuer zu erhalten sowie über die konkreten Gegenmassnahmen des Steueramtes informiert zu werden. Zudem besuchte die Kommission auf Anregung der Finanzdirektion im September 2021 das Steueramt und liess sich vor Ort über die Arbeitsweise und die Prozesse besonders bei der Steuerveranlagung sowie über den Stand verschiedener Informatikprojekte informieren.

Quellensteuer

Gemäss kantonalem Steueramt gibt es im Kanton Zürich rund 190 000 Quellensteuerpflichtige. Massgebend ist der Wohnsitzkanton der Arbeitnehmenden. Die Quellensteuerdeklaration erfolgt in der Regel durch deren Arbeitgeber (Schuldner der steuerbaren Leistungen, SSL) und ist grundsätzlich monatlich beim kantonalen Steueramt einzureichen.⁹¹ Hierfür stehen drei Möglichkeiten zur Verfügung: Abgabe über das schweizweit implementierte Einheitliche Lohnmeldeverfahren (ELM) mit automatischer Übermittlung an das Steueramt, über das Webportal *eQuest* des kantonalen Steueramtes (via ZHservices) oder auf Papier.

Das kantonale Steueramt prüft die Abrechnungen formell und materiell, veranlagt die Deklaration und stellt danach Rechnung. Die Verarbeitungszeit schwankt dabei je nach Qualität der Abrechnung sowie der formellen und materiellen Komplexität. Klare formale Fehler korrigiert das Steueramt direkt. Bei unklaren oder falschen Sachverhalten wird die Deklaration retourniert. Bei der materiellen Prüfung sind gemäss Steueramt mehrere Verfahrensschritte nötig, bis eine Deklaration vollständig und korrekt veranlagt werden kann. Je nach Zahl der abgerechneten Arbeitnehmenden ist dieser Arbeitsaufwand unterschiedlich. Die Mehrheit der verschiedenen Prüfungen durch das Steueramt erfolgt systemunterstützt. Die restlichen Unklarheiten oder Fehler werden mittels Rückfragen bei den abrechnungspflichtigen

⁹¹ Werden weniger als zehn quellensteuerpflichtige Arbeitnehmende beschäftigt, kann die Abrechnung auch vierteljährlich oder jährlich erfolgen.

Arbeitgebenden und Abklärungen mit weiteren Stellen (z.B. AHV-Stellen, andere Steuerbehörden) abgearbeitet.

Anlässlich der Visitation der Geschäftsprüfungskommission beim kantonalen Steueramt von Mitte September 2021 präsentierte sich der Bearbeitungsstand der Quellensteuerdeklarationen wie in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Bearbeitungsstand Quellensteuer nach Steuerperioden (Stand 31.8.2021)

Steuerperiode	Total Deklarationen	Deklarationen veranlagt	Offene Deklarationen	Soll	Ist per 31.8.2021
2021	~67 000	~30 000	~37 000	~75% per 31.12.	45%
2020	~119 000	~99 000	~20 000	~99% per 30.9.	83%
2019 und älter	~119 000	~118 000	~1 000	99% per 31.5.	>99%

Quelle: Kantonales Steueramt, September 2021

Die für 2021 tiefer ausgewiesene Zahl der Deklarationen ist begründet durch den Zeitpunkt der unterjährigen Auswertung (Stand per 31. August 2021). Die aufgeführten Soll-Vorgaben wurden vom Steueramt in Anlehnung an die im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) definierten Vorgaben für die ordentlichen Steueranlagungen definiert. Demnach entspricht der Bearbeitungsstand für die Steuerperioden 2019 und älter den gesetzten Vorgaben. Für das Steuerjahr 2020 wurde eine Erledigungsvorgabe von 99% per Ende September festgelegt. Ende August betrug der entsprechende Ist-Wert 83%. Gemäss den per 30. September aktualisierten und der Kommission ebenfalls vorliegenden Zahlen wurde die für diesen Zeitpunkt definierte Vorgabe mit 90% Erledigungsquote nicht erreicht. Das Steueramt begründet dies zum einen mit über 1000 im September 2021 nachträglich eingegangenen Quellensteuerabrechnungen für die Steuerperiode 2020, zum anderen mit noch nicht abgeschlossenen Abklärungen bei den Arbeitgebenden.⁹² Die Zielerreichung für das Steuerjahr 2021 liess sich aufgrund der vorliegenden Zahlen noch nicht bewerten.

Auch die kantonale Finanzkontrolle befasste sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Quellensteuerthematik. Sie stellte im Zusammenhang mit der Beschaffung der neuen kantonalen Applikation zur elektronischen Quellensteueranlagung einen zwischenzeitlichen Anstieg des Arbeitsvorrats bei der Bearbeitung der Quellensteuerdeklarationen fest und schlug Massnahmen vor. Die

⁹² Information der Finanzdirektion an die Finanzkommission vom 6. Oktober 2021.

vom kantonalen Steueramt aufgelegten Massnahmen zur zeitnahen Aufbereitung der Pendenzen erachtete die Finanzkontrolle in ihrem Prüfbericht vom 6. Juli 2021 als sachgerecht. Sie bemängelte jedoch, dass bei Anträgen auf Neuveranlagung von quellensteuerpflichtigen Personen bisher keine automatisierte Vorgehensweise bestand. Die Anträge erfolgten weiterhin auf Papier, wurden dann vom Steueramt in Excel-Tabellen erfasst und manuell in die Quellensteuerapplikation «ZHQuest» übertragen. Manuelle Prozesse sind grundsätzlich fehleranfällig und zeitaufwendig. Ab der Steuerperiode 2021 fallen die Anträge auf Neuveranlagungen aufgrund der revidierten Quellensteuerverordnung jedoch weg bzw. werden durch die Möglichkeit der nachträglichen ordentlichen Veranlagung ersetzt, weshalb das Steueramt bewusst auf eine Digitalisierung dieses (mittlerweile weggefallenen) Teilprozesses verzichtete.

Ordentliche Steuern

Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 waren im Kanton Zürich jährlich 1 001 000 natürliche und juristische Personen steuerpflichtig. Natürliche Personen haben im ordentlichen Veranlagungsverfahren ihre Steuererklärungen für die Steuerperiode (Jahr n) jeweils per Ende März (Jahr n+1) einzureichen. Die Arbeitsperiode für die Einschätzung der Steuererklärungen beginnt am darauf folgenden 1. September (Jahr n+1) und dauert bis zum nächsten 31. August (Jahr n+2). Der Grund hierfür liegt darin, dass im Vorfeld der Einschätzung durch die Steuerkommissarin bzw. den Steuerkommissär mehrere Arbeitsschritte notwendig sind. So müssen vorab sämtliche in Papierform eingereichten Unterlagen in den beiden Scancentern in Zürich und Winterthur digital erfasst werden. In der Folge durchlaufen die Steuererklärungen zwecks provisorischer Rechnungsstellung die Gemeindesteuerämter.

Von den im Kanton Zürich jährlich rund 930 000, durch die Gemeinden versandten Steuererklärungen für natürliche Personen werden gemäss kantonalem Steueramt rund 570 000 (rund 60%) direkt von den Gemeindesteuerämtern veranlagt. Es handelt sich dabei um wenig komplexe Steuererklärungen. Die restlichen, jährlich rund 360 000 Steuererklärungen (rund 40%), die von den Gemeinden nicht direkt eingeschätzt werden bzw. nicht eingeschätzt werden dürfen, werden dem kantonalen Steueramt zugeführt. Dieses nimmt zuerst eine Prüfung der Wertschriftenverzeichnisse vor und beginnt Anfang

September mit der Steuerveranlagung (in der Reihenfolge des Eingangs der Steuererklärungen).

Die juristischen und die natürlichen selbstständig erwerbstätigen Personen müssen ihre Steuererklärungen (Steuerperiode n) grundsätzlich bis Ende September (n+1) einreichen. Die Arbeitsperiode für die Einschätzung beginnt am 1. Januar (n+2) und dauert bis zum 31. Dezember (n+2).

Der Arbeitsvorrat des kantonalen Steueramtes und die Zahl der offenen Pendenzen für die vergangenen Steuerperioden präsentierten sich Ende August 2021 wie folgt (Tabelle 2):

Tabelle 2: Bearbeitungsstand ordentliche Veranlagung nach Steuerperioden (Stand 31.8.2021)

Steuerperiode	Steuererklärungen				KEF Soll	KEF Ist
	total	veranlagt	offen (Arbeitsvorrat)	offen (Pendenz)		
2020	~1 000 000	335 000	130 000	–	55%	33%
2019	~1 000 000	914 000	86 000	–	95%	91%
2018 und älter	~1 000 000	984 000	–	16 000	99%	98%

Quelle: Kantonales Steueramt, September 2021

Gemäss kantonalem Steueramt machen mittlerweile weit mehr als die Hälfte aller Steuerpflichtigen von der Möglichkeit der Fristverlängerung für die Einreichung der Steuererklärung Gebrauch. Dies führt beim kantonalen Steueramt zu einer Verkürzung der Bearbeitungsperioden. Für das Steueramt ist eine einjährige Arbeitsperiode pro Steuerjahr jedoch notwendig, gilt es doch sämtliche Mitarbeitende des kantonalen Steueramtes über das gesamte Jahr gleichmässig auszulasten.

Die vermeintlichen Rückstände bei der Steuerveranlagung der ordentlichen Steuern sind damit seitens des Steueramtes gewollt, ja sogar notwendig, um das Arbeitsvolumen angemessen über das ganze Jahr verteilen zu können. Im Zusammenhang mit noch nicht abgeschlossenen Veranlagungsverfahren spricht das Steueramt denn auch nicht von Rückständen, sondern von Pendenzen. Diese kommen aufgrund verspätet eingereicherter Steuererklärungen, nötiger Buchprüfungen (umfassen immer mindestens zwei Steuerperioden), hängiger Einsprache- und Gerichtsverfahren, hängiger Verfahren zur Grundstückgewinnsteuer, Nachsteuer- und Bussenverfahren und internationaler Verständigungsverfahren zustande.

Da mit den effektiven Zahlen zum Arbeitsvorrat bei der Veranlagung der ordentlichen Steuern für die Steuerperioden 2019, 2018 sowie 2017 und älter die Leistungsindikatoren zur fristgerechten Veranlagung gemäss KEF übertroffen wurden, vermag auch die Finanzdirektion keine Rückstände bei der Veranlagung der ordentlichen Steuern erkennen. Vielmehr erachtet sie den aktuellen Bestand an offenen Steuererklärungen als einen angemessenen Arbeitsvorrat, um eine effiziente Bearbeitung und eine gleichmässige Belastung der Mitarbeitenden des kantonalen Steueramtes sicherzustellen.

Informatikprojekte

Zur Registrierung, Veranlagung, Weiterleitung und Archivierung sowie für den Bezug verschiedener Steuerinformationen wurde das 2004 lancierte und im Dezember 2019 eingeführte Programm «ZüriPrimo» in Betrieb genommen. Teil des Programms war auch die erwähnte Ersatzbeschaffung zur Quellensteueranlagung. Die Genehmigung der letzten Ausgabenbewilligungen dazu nahm der Regierungsrat im Frühjahr 2021 vor (RRB Nr. 280/2021 vom 24. März 2021). Ein Hindernis für die Effizienzsteigerung zeigt sich hingegen bei der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden. Die gesetzlichen Vorgaben für die IT-Infrastruktur im Steuerbereich beziehen sich auf die Schnittstellen und den Datenaustausch zwischen den Steuerbehörden auf den verschiedenen föderalen Ebenen. Welche IT-Lösung die Gemeinden in ihrem Zuständigkeitsbereich einsetzen, liegt hingegen in derer alleiniger Kompetenz.

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission stellt fest, dass bei den Rückständen im Bereich der Quellensteuer durch das Steueramt Massnahmen zu deren Abarbeitung und zur Prozessverbesserung getroffen wurden, die auch von der Finanzkontrolle insgesamt als sachgerecht bewertet werden. Aus Sicht der Kommission sind die festgestellten Defizite im Bereich der Quellensteuer jedoch noch nicht restlos behoben. Die Kommission wird sich deshalb mit angemessenem zeitlichem Abstand erneut ein Bild davon machen, in welchem Umfang die Pendenzen im Bereich der Quellensteuer zwischenzeitlich abgebaut werden konnten. Sie begrüsst, dass – in Anlehnung an das ordentliche Veranlagungsverfahren – entsprechende Zielvorgaben durch das Steueramt definiert wurden. Diese sollten aus Sicht der Kommission

analog zu den ordentlichen Steuern im KEF verbindlich festgehalten werden. Sie empfiehlt der Finanzdirektion, den KEF 2023–2026 entsprechend zu ergänzen. Andernfalls behält sich die Geschäftsprüfungskommission vor, im nächsten Budgetprozess eine entsprechende KEF-Erklärung einzureichen. Weiter empfiehlt sie der Finanzdirektion und dem Steueramt, die Quellensteuerpflichtigen verstärkt auf die vereinfachten Abrechnungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Bei den ordentlichen Steuern stellte die Kommission quantitativ zwar eine relativ grosse Zahl von Pendenzen aus früheren Jahren fest, für die es gemäss Steueramt jedoch unterschiedliche Gründe gibt, die ausserhalb des Verantwortungsbereichs des Steueramtes liegen. Zudem bewegt sich das Steueramt in der Abarbeitung des Arbeitsvorrats im Rahmen der KEF-Vorgaben bzw. übertrifft diese sogar teilweise. Die Geschäftsprüfungskommission kann diese Einschätzungen nachvollziehen.

Im Übrigen stellten sich die in den behandelten Aufsichtseingaben vorgebrachten mutmasslichen Versäumnisse des Steueramtes als unbegründet heraus. Die Kommission hat die Aufsichtseingaben gestützt auf diesen Erkenntnissen entsprechend beantwortet und erachtet sie damit als erledigt.

4.13 Impfkampagne COVID-19

Ausgangslage

Die gemeinsame Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» von Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission schloss ihre Untersuchungen zum Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (März bis Juni 2020) mit ihrem Bericht vom 25. März 2021 ab (KR-Nr. 109/2021). In der Folge entschied die Geschäftsprüfungskommission, einzelne Fragen und Themenfelder, die sich im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung seit Sommer 2020 ergeben, zu einem geeigneten Zeitpunkt einer Aufarbeitung aus Sicht der Oberaufsicht zu unterziehen (vgl. Ziff. 4.12).

Zu Fragen Anlass gaben im Berichtsjahr der Aufbau und die Durchführung der kantonalen Impfkampagne gegen COVID-19, besonders der Zusammenbruch des Impfanmeldetools im Dezember 2020, der personelle Wechsel in der verantwortlichen Projektleitung, der anfängliche Rückstand des Kantons Zürich in Bezug auf die

verabreichten Impfdosen sowie die öffentliche Kommunikation der Gesundheitsdirektion im Verlauf der Impfkampagne. Neben einer kritischen medialen Berichterstattung kam es auch im Kantonsrat zu Vorstössen, die den vergleichsweise zögerlichen Start der Impfkampagne, die Benachteiligung des Kantons bei der Impfstoffverteilung sowie die Verzögerungen bei der Impfanmeldung zum Thema hatten.⁹³ Weiter gingen bei der Geschäftsprüfungskommission verschiedene kritische Hinweise aus der Bevölkerung zum Aufbau der kantonalen Impfkampagne ein.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Geschäftsprüfungskommission Anfang Mai 2021, nachdem die Aufbauphase der Impfkampagne abgeschlossen war und der Impfstart für die breite Bevölkerung kurz bevorstand, den Aufbau und die Durchführung der Impfkampagne im Kanton Zürich aus Sicht der Oberaufsicht zu überprüfen.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss, sich mit den Entwicklungen rund um die kantonale Online-Registrierungsplattform (kantonales Impftool), der Planung und dem Aufbau der kantonalen Impfororganisation, der Durchführung der Impfkampagne sowie den Ausschreibungen im Rahmen der Impfkampagne näher zu befassen. Dazu stellte sie der Gesundheitsdirektion am 21. Juni 2021 schriftlich Fragen. Die Gesundheitsdirektion beantwortete diese zuhanden der Kommission am 21. September 2021 schriftlich und stand der Kommission zusammen mit dem früheren Projektleiter der Impfkampagne in der Sitzung vom 23. September 2021 auch zu weiteren Themen und Fragen Rede und Antwort. Dabei kam auch die öffentliche Kommunikation im Rahmen der Impfkampagne zur Sprache.

Bereits am 7. Mai 2021 nahm die Gesundheitsdirektion gegenüber der Geschäftsprüfungskommission zu den Entwicklungen rund um das kantonale Impftool schriftlich Stellung, nachdem die Kommission über ihren Referenten für die Gesundheitsdirektion entsprechende Auskünfte verlangt hatte. Zudem bat die Kommission die Gesundheitsdirektion im Dezember 2021, die Durchführung der bisherigen Impfkampagne rückblickend zu beurteilen, und stellte nochmals spezifische Fragen, zu denen die Direktion im Januar 2022 Stellung nahm.

⁹³ Anfragen KR-Nrn. 54/2021 betreffend Wo bleibt der Impfstoff für den Kanton Zürich? und 56/2021 betreffend Verzögerung bei Impfanmeldung: Unnötiger Zurich Finish?, beide vom 1. März 2021.

Kantonales Impftool

Nachdem das Schweizerische Heilmittelinstitut (Swissmedic) im Dezember 2020 dem ersten Impfstoff (Pfizer/BioNTech) die Zulassung erteilt hatte, rief der Kanton Zürich Personen über 75 Jahre sowie weitere Risikogruppen Ende Dezember 2020 zur Impfung auf.⁹⁴ Um einen Impftermin zu erhalten, mussten sie sich online registrieren. Das Interesse an einem Impftermin war überwältigend und überstieg die Kapazitäten der bereitgestellten Online-Registrierungsplattform. Es kam zu Überlastungen und schliesslich zum Zusammenbruch der Anwendung. Auch waren viele ältere Personen mit der Online-Registrierung überfordert. Trotz Vorlaufzeit und Unterstützungsangeboten aus der Wirtschaft stand eine funktionstüchtige Registrierungsplattform erst Ende März 2021 zur Verfügung, nachdem eine solche ursprünglich für Anfang Januar angekündigt worden war.⁹⁵ Die kommunizierten Fristen konnten somit nicht eingehalten werden.

Aus Sicht der Gesundheitsdirektion zeigte sich im Dezember 2020, dass die ursprünglich geplante und vom Bundesamt für Gesundheit angebotene Plattform zur Impfregistrierung für grosse Kantone ungeeignet ist. Noch waren jedoch keine anderen Anwendungen in Sicht. Für den Fall, dass sich keine den ganzen Impfprozess abdeckende IT-Lösung finden lässt, wollte die Gesundheitsdirektion deshalb eine eigene Alternative entwickeln lassen. Im Kanton Bern war die Entwicklung einer eigenen Lösung bereits weit fortgeschritten. Aus Sicht des Kantons Bern kam diese Lösung aufgrund der begrenzten Kapazitäten des Entwicklers für den Kanton Zürich indessen (vorerst) nicht infrage. Ende Januar zeichnete sich allerdings ab, dass eine Zürcher Eigenentwicklung nicht rechtzeitig vorliegen würde. Die Gesundheitsdirektion prüfte deshalb die Integration einer externen Anmeldeplattform in das bereits entwickelte Registrierungselement, den Einkauf einer umfassenden Lösung sowie – nach Abschluss der entsprechenden Basisentwicklung – eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern. Dabei zeigte sich, dass die Übernahme der Berner Lösung in der Zwischenzeit möglich war. Die Gesundheitsdirektion entschied daraufhin, diese vollständig zu übernehmen, die eigenen Ressourcen gezielt für die notwendige Anpassung auf die Verhältnisse im Kanton Zürich

⁹⁴ «Anmeldung zur COVID-19-Impfung ab sofort möglich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 30. Dezember 2020.

⁹⁵ «Covid-19-Impfung in Heimen und bei Hausärzten», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 11. Januar 2021. «COVID-19-Impfung: Anmeldeplattform ist aufgeschaltet», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 29. März 2021.

zu konzentrieren und von weiteren eigenen Entwicklungsschritten abzusehen.

Gegenüber der Geschäftsprüfungskommission bedauerte die Gesundheitsdirektion rückblickend die zeitlichen Verzögerungen und die entstandenen Schwierigkeiten bei der Nutzung des Buchungstools im Dezember 2020. Sie hielt aber auch fest, dass die grundsätzliche Problematik der massiven Nachfrage bei gleichzeitig geringer Verfügbarkeit von Impfstoffen auch bei einer funktionierenden Softwarelösung bestanden hätte. Da zum damaligen Zeitpunkt keine Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern möglich war und sich die Bundeslösung als für den Kanton Zürich untauglich erwiesen hatte, hatte der Kanton Zürich aus Sicht der Gesundheitsdirektion mit der Eigenentwicklung auch nicht überstürzt gehandelt. Sobald eine Zusammenarbeit mit dem Kanton Bern möglich wurde, habe der Kanton Zürich deren praxiserprobte und stabile Lösung übernommen. Das VacMe-System für die Impfregistrierung und -terminbuchung sowie die Impfdokumentation hat sich im Rückblick aus Sicht der Gesundheitsdirektion grundsätzlich bewährt.⁹⁶ Das System ist, mit Anpassungen für die Erfassung der Auffrischimpfungen und die seither hinzugekommenen Impfstoffe, weiterhin im Einsatz.

Planung und Aufbau der Impforganisation

Als die Gesundheitsdirektion im August 2020 die Planung der Impfkampagne anging, war noch unklar, wann und unter welchen Rahmenbedingungen⁹⁷ der Impfstoff verfügbar sein würde. Um sich für die umfassende Impfkampagne mit spezifischer Expertise auszustatten, zog die Gesundheitsdirektion im September 2020 einen erfahrenen externen Projektleiter hinzu. Informationen zu den Rahmenbedingungen der Impfstoffe erhielten die Kantone gemäss Gesundheitsdirektion im November 2020. Impfstofflieferungen in die Kantone erfolgten zur Überraschung des Kantons bereits Anfang Januar 2021 und nicht, wie ursprünglich vom Bund kommuniziert, erst im zweiten Quartal des neuen Jahres.

Am 4. Januar 2021 startete der Kanton Zürich unter Beisein der Regierungspräsidentin, der Gesundheitsdirektorin und der Volkswirtschaftsdirektorin am Institut für Epidemiologie, Biostatistik und

⁹⁶ Siehe auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 342/2021 betreffend Sensibilisierung statt Stigmatisierung (RRB Nr. 1467/2021 vom 8. Dezember 2021).

⁹⁷ Lieferbare Impfstoffmengen, Lagertemperatur, Transportbedingungen, Anzahl Dosen pro Person, Verpackungsgrössen usw.

Prävention (EBPI) mit der Impfung der über 75-jährigen Bevölkerung medienwirksam seine Impfkampagne.⁹⁸ Gleichzeitig begannen Heimärztinnen und -ärzte sowie mobile Equipen mit der Impfung in den 398 Alters- und Pflegeheimen im Kanton. Die Impfstrategie setzte in dieser frühen Phase die Priorität auf die Risikogruppen. Der verfügbare Impfstoff war allgemein knapp und der Kanton Zürich mit seiner vergleichsweise jungen Bevölkerungsstruktur wurde durch den nationalen Verteilschlüssel der Impfdosen benachteiligt. Die mangelnde Verfügbarkeit führte dazu, dass der an sich impfwillige Teil der Bevölkerung vorerst hingehalten werden musste.⁹⁹ In der Folge lag der Kanton Zürich in Bezug auf die verabreichten Impfdosen verglichen mit anderen Kantonen zurück.

Im April 2021 nahmen die regionalen Impfzentren ihren Betrieb auf.¹⁰⁰ Die breit angelegte Impfkampagne für sämtliche Zielgruppen startete im Mai 2021, als genügend Impfstoff vorhanden war. Die Planungs- und Aufbauphase unter der Leitung des externen Projektleiters kam mit der Ausweitung der Impfkampagne auf die Apotheken¹⁰¹ sowie der Öffnung der Impfzentren für die Impfung der breiten Bevölkerung zum Abschluss.

Durchführung der Impfkampagne

Für die nachfolgende Betriebsphase gliederte die Gesundheitsdirektion die Führung der Impfkampagne in ihre Linienorganisation unter der Leitung des designierten Chefs des neu geschaffenen Amtes für Gesundheit ein. In der Anfangsphase waren Impfungen durch Hausärztinnen und Hausärzte wesentlich. Der Entscheid der Gesundheitsdirektion für Arztpraxen aufgrund der Packungsgrößen der Impfstoffe eine Mindestgrenze an Impfungen vorzusehen und vornehmlich auf die elf Impfzentren zu setzen, führte bei manchen Ärztinnen und Ärzten zu Verärgerung. Die Impfungen in den Impfzentren waren aber erfolgreich. Nachdem die Impfquote im Kanton Zürich in den ersten Monaten des Jahres im Vergleich zu anderen Kantonen

⁹⁸ «Erste Zürcherinnen und Zürcher geimpft», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 4. Januar 2021.

⁹⁹ «Aktuelle Informationen zur Covid-19 Impfung im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 24. Februar 2021.

¹⁰⁰ «COVID-19-Impfung: Impfzentren nehmen Betrieb auf – noch 18'000 Impftermine für über 65-Jährige verfügbar», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 7. April 2021.

¹⁰¹ «COVID-19-Impfung: Weitere 50'000 Termine verfügbar – Impfstart in Apotheken», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 5. Mai 2021.

unterdurchschnittlich war, verfügte der Kanton bis im Sommer 2021 über eine der höchsten Durchimpfungsraten aller Kantone.

Mit einem mobilen Impfangebot und Impfkationen in den Gemeinden strebte die Gesundheitsdirektion eine weitere Steigerung der Impfquote an.¹⁰² Eine Informationskampagne beim Gesundheitspersonal und Möglichkeiten zur Durchführung von lokalen Impf-Anlässen bei Gemeinden, Bildungsinstitutionen, Vereinen und Unternehmen ergänzten die Bemühungen.¹⁰³ Die Gesundheitsdirektion setzte zu Beginn nicht auf Betriebsimpfungen, da solche Impfungen aufgrund der Merkmale des Impfstoffs logistisch äusserst herausfordernd seien und eine bevorzugte Behandlung gewisser Betriebe das Gebot der Gleichbehandlung verletzt hätte.

Nachdem der Nachfragezeit im Sommer überschritten war, passte die Gesundheitsdirektion im August die Impfkapazitäten an und schloss sechs regionale Impfzentren.¹⁰⁴ Um der wieder steigenden Impfnachfrage, besonders nach Möglichkeiten ohne Voranmeldung (Walk-in), Rechnung zu tragen, verlängerte die Gesundheitsdirektion im Herbst den Betrieb des Impfzentrums Affoltern am Albis und liess am Stadtspital Triemli wieder impfen.¹⁰⁵ Als im September 2021 im Zürcher Stadtgebiet schliesslich das Impfram seinen Betrieb aufnahm, war 1 Mio. Menschen im Kanton Zürich mindestens einmal gegen COVID-19 geimpft.¹⁰⁶

Auch wenn im Rahmen der Impfkampagne bis zum Oktober 2021 2 Mio. Impfungen verabreicht worden waren, strebte die Gesundheitsdirektion nach einer weiteren Erhöhung der Impfquote. Gemäss Gesundheitsdirektion wurde die Kampagne flexibel und je nach Situation auf einen spezifischeren Kreis von Zielgruppen adaptiert. Zur Erleichterung des Informationszugangs für anderssprachige Bevölkerungsgruppen erteilten Impfhofline-Mitarbeitende ab dem 4. Okto-

¹⁰² «70 Prozent der erwachsenen Bevölkerung ist einmal gegen COVID-19 geimpft – die Zürcher Impfmobile kommen», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 12. August 2021.

¹⁰³ «Grosses Interesse an Impfmobilien – weitere Massnahmen zur Steigerung der Impfquote umgesetzt», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 26. August 2021.

¹⁰⁴ «Zwei Drittel der Zürcher Bevölkerung geimpft – weitere Steigerung der Impfquote angestrebt – Impfkapazität wird angepasst», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 14. Juli 2021.

¹⁰⁵ «Gesundheitsdirektion reagiert auf gesteigerte Nachfrage nach COVID-19-Impfung», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 1. September 2021.

¹⁰⁶ «Das Impfram ist unterwegs – eine Million Menschen im Kanton Zürich geimpft», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 14. September 2021.

ber unter separaten Nummern in sieben weiteren Sprachen Auskunft und ergänzten die bisherige Information der Impfhilfe in Deutsch, Französisch und Englisch. Weiter war neu auch eine Impfung mit Vektorimpfstoff möglich.¹⁰⁷ Ende Oktober beschloss der Regierungsrat für die Gewährung von Zusatzentgelten an impfende Hausärztinnen und Hausärzte sowie Apotheken, für den Weiterbetrieb der Impfzentren und der bestehenden Impfmobile sowie für die Fortsetzung der kantonalen Informationskampagne, auch im Hinblick auf eine Auffrischimpfung, weitere Ausgaben (RRB Nr. 1219/2021 vom 27. Oktober 2021).¹⁰⁸

Der Kanton Zürich beteiligte sich auch an der nationalen Impfwoche.¹⁰⁹ Am 8. November 2021 stand während drei Tagen im Hauptbahnhof Zürich ein Impfdorf. Am 12. und 13. November 2021 organisierte der Apothekerverband eine «lange Nacht der Impfung». Weiter führten auch Institutionen für Menschen mit Migrationshintergrund spezielle Impfangebote durch. Impfzentren, Heime, Spitäler und Apotheken sowie rund 50 Gemeinden unterstrichen mit besonderen Aktionen die Wichtigkeit einer hohen Impfquote. Aus Sicht der Gesundheitsdirektion fällt die Bilanz der Impfwoche gemischt aus.¹¹⁰ Da grundsätzlich jede Impfung zähle, könne man die Impfwoche durchaus als Erfolg werten, auch wenn bei einer weiteren Aktion in dieser Grössenordnung Aufwand und Ertrag nicht mehr übereinstimmen würden.

Grundsätzlich wird gemäss Gesundheitsdirektion (Stand Anfang Januar 2022) die bisherige Strategie angepasst weitergeführt. Weiterhin werden in Heimen, bei den Ärztinnen und Ärzten, in den Apotheken, in den Impfzentren, in Spitälern und mit mobilen Equipen Impfungen verabreicht. Rückblickend stellt die Gesundheitsdirektion gegenüber der Kommission in Bezug auf ihre Massnahmen zur Impf-

¹⁰⁷ «Impfung mit Vektorimpfstoff Janssen von Johnson & Johnson – Impfhilfe in Fremdsprachen», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 1. Oktober 2021.

¹⁰⁸ «COVID-19-Impfungen: Höhere Entschädigung für Ärztinnen und Ärzte und Apotheken», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 29. Oktober 2021.

¹⁰⁹ «COVID-19-Impfwoche: Jede Impfung zählt», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 3. November 2021.

¹¹⁰ Impfdorf Zürich Hauptbahnhof: 680 Erst- und 121 Zweitimpfungen, «Lange Nacht der Impfung»: 429 Erst- und 229 Zweitimpfungen, Impfangebote der Türkisch-Islamischen Stiftung und der Albanisch-Islamischen Gemeinschaft: rund 22 Erst- und Zweitimpfungen. Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 396/2021 betreffend Impfoffensive: Massnahmen und Kosten im Kanton Zürich (RRB Nr. 1523/2021).

sensibilisierung¹¹¹ allgemein fest, dass der Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen eine überdurchschnittliche Impfquote aufweise und bezüglich der Durchimpfung gut dastehe.

Auffrischimpfung («Booster»)

In ihrem Schreiben vom 9. Dezember 2021 stellte die Kommission auch Fragen zur laufenden Auffrischimpfung, wozu die Gesundheitsdirektion gegenüber der Kommission am 11. Januar 2022 schriftlich Stellung nahm. Obwohl diese Phase der Impfkampagne zum Zeitpunkt der Beratung des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen ist, entschloss sich die Geschäftsprüfungskommission, auch zu dieser Phase der Impfkampagne eine Zwischenberichterstattung vorzunehmen.

Am 4. November 2021 empfahl die Eidgenössische Kommission für Impffragen, Personen über 65 Jahren und Personen in Alters- und Pflegeheimen sowie Tagesbetreuungseinrichtungen eine Auffrischimpfung (Boosterimpfung). Vier Tage später war es den Heimen im Kanton Zürich möglich, für ihre Bewohnerinnen und Bewohner Impfstoff zu bestellen und die Impfung anzubieten. Zudem standen mobile Impfequipen für Heime ohne notwendiges Personal zur Verfügung. Auffrischimpfungen waren für die Berechtigten auch in einem Impfzentrum, in einer Arztpraxis oder in einer Apotheke möglich, und ab dem 10. November 2021 konnten über die Impfhilfe oder das Impftool Termine gebucht werden. Über 65-jährige Personen, deren letzte Impfung sechs Monate zurücklag, wurden zudem per SMS oder Brief benachrichtigt.¹¹²

Der Start der Auffrischimpfung fiel terminlich in die nationale Impfwoche, was organisatorische Herausforderungen mit sich brachte. Dennoch entschied die Gesundheitsdirektion den Start nicht zu verzögern. Das grosse Interesse an der Auffrischimpfung führte im Impfdorf im Hauptbahnhof Zürich während der Impfwoche teilweise zu Wartezeiten von mehreren Stunden. Dort und an anderen Impforten wurden in der ersten Hälfte der Impfwoche 2400 Auffrischimpfungen

¹¹¹ Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 342/2021 betreffend Sensibilisierung statt Stigmatisierung (RRB Nr. 1467/2021).

¹¹² «COVID-19: Kanton Zürich startet mit Boosterimpfungen», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 5. November 2021.

durchgeführt.¹¹³ Bis zum 24. November hatten bereits 62 500 Personen eine Auffrischimpfung erhalten. Die bestehenden Impfzentren bauten in der Folge ihre Kapazitäten aus und per Dezember 2021 wurden an den Standorten Zürich Oerlikon und Bülach zwei weitere Impfzentren in Betrieb genommen.¹¹⁴ Am 26. November 2021 gab die Eidgenössische Kommission für Impffragen schliesslich die Boosterimpfung für alle Personen über 16 Jahren frei.¹¹⁵ Nachdem die Gesundheitsdirektion vorerst noch von zusätzlichen Impfzentren abgesehen hatte, ergänzten in der zweiten Dezemberhälfte zwei flexible Pop-up-Impfzentren in Dietikon und Meilen das Impfangebot.¹¹⁶

Als im Dezember der Bund die Empfehlung zur Verkürzung der Frist zwischen Grundimmunisierung und Auffrischimpfung von sechs auf vier Monate kommunizierte, reagierte die Gesundheitsdirektion rasch und ermöglichte Personen, deren Grundimmunisierung fünfeinhalb Monate zurücklag, ab dem 18. Dezember den Zugang zur Impf-Anmeldung.¹¹⁷ Für Personen, deren Grundimmunisierung fünf Monate zurücklag, wurde eine Anmeldung ab dem 22. Dezember möglich. Ab dem 1. Januar 2022 verkürzte die Gesundheitsdirektion die Frist auf vier Monate. Parallel erhöhte sie mit weiteren Impforten (Dübendorf, Horgen, Wetzikon und Wallisellen) abermals die Kapazität.¹¹⁸

Zum Jahresbeginn (Stand 7. Januar 2022) hatten 71% der über 65-jährigen Personen eine Auffrischimpfung erhalten. Damit ist der Kanton Zürich im kantonalen Vergleich einer der Spitzenreiter. In Bezug auf die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, namentlich bei den kurzfristig angesetzten Planänderungen des Bundes, sieht die Gesundheitsdirektion jedoch Verbesserungsbedarf. So habe der Bund unterschätzt, welchen operativen Aufwand die Empfehlung der Auf-

¹¹³ «COVID-19-Impfung: Positive Zwischenbilanz der Impfwoche – Boosterimpfung erfolgreich gestartet», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 11. November 2021.

¹¹⁴ «Zwei zusätzliche Boosterimpfzentren im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 24. November 2021.

¹¹⁵ «Boosterimpfung für unter 65-Jährige im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 26. November 2021.

¹¹⁶ «Neue Pop-up-Impfzentren – Kinderimpfungen im Januar», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 14. Dezember 2021.

¹¹⁷ «Kanton Zürich verkürzt Frist für Boosterimpfung um zwei Wochen», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 17. Dezember 2021.

¹¹⁸ «Zusätzliche Impfzentren im Kanton Zürich», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 21. Dezember 2021.

frischimpfung für alle Personen unter 65 Jahren sowie die Verkürzung der Frist für die Kantone bedeutete.

Ausschreibungspraxis im Rahmen der Impfkampagne

Für die Durchführung der Impfkampagne wurden verschiedene Ausschreibungen vorgenommen. Dies gilt etwa für das Impftool, aber auch für den Betrieb der Impfzentren. Die Geschäftsprüfungskommission forderte von der Gesundheitsdirektion eine Übersicht über die durchgeführten Ausschreibungen und eine Bewertung der verschiedenen Beschaffungsprozesse. Die Gesundheitsdirektion hielt gegenüber der Kommission fest, dass für eine reguläre Ausschreibung mit einer Dauer von mindestens neun Monaten von der Bedarfsanalyse bis zum Zuschlag zu rechnen sei – eine Zeit, die in der Pandemie selbstredend nicht vorhanden war. Wenn dies zum Schutz von Gesundheit und Leben der Menschen erforderlich ist, darf die Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts ausgesetzt werden.¹¹⁹ Dennoch habe der Kanton Zürich, so die Gesundheitsdirektion, besonders in den Bereichen des Contact Tracings, der Impfkampagne sowie der Impfzentren auch in der Krise Angebotsvergleiche durchgeführt, ohne jedoch der Kommission eine genaue Übersicht dazu zu präsentieren. Zu diesen krisenbezogenen Beschaffungen zieht die Gesundheitsdirektion eine mehrheitlich positive Bilanz. So hätten zahlreiche lokale und regionale Unternehmen in dieser wirtschaftlich schwierigen Zeit bei der Auftragsvergabe berücksichtigt werden können.

Kommunikation

Im Verlaufe des vergangenen Jahres gab es wiederholt kritische Medienberichte zur öffentlichen Kommunikation des Kantons bei der Durchführung der Impfkampagne. Kritisiert wurde beispielsweise, dass die verschiedenen Zielgruppen zu wenig direkt angesprochen wurden. Laut der Gesundheitsdirektion wurden jedoch ihre Bemühungen im medialen Diskurs nicht immer angemessen abgebildet. Zudem hat die Gesundheitsdirektion nach eigenen Angaben aufgrund der früher gemachten Erfahrungen in die Kommunikation investiert und verfügt über eine professionell aufgestellte Kommunikation, deren Materialien mittlerweile auch bei anderen Kantonen gefragt sind. Die wichtigsten Informationen sind in zehn Sprachen verfügbar,

¹¹⁹ Art. 10 Abs. 2 Bst. b Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994/15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SR 172.056.5).

und in Zusammenarbeit mit Migrationsorganisationen, Religionsgemeinschaften und Botschafterinnen und Botschaftern sollten noch stärker junge Menschen erreicht werden. Die vom Regierungsrat am 27. Oktober 2021 beschlossene Informationskampagne sollte gemäss Gesundheitsdirektion helfen, die Impfquote zu steigern und die Impfkampagne zur Auffrischimpfung zu unterstützen.

Die Direktion strich in ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 11. Januar 2022 gegenüber der Kommission hervor, dass sich ihre Kommunikationsbemühungen generell nach den Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Impffragen (EKIF) richten. Deren Empfehlung für die Impfung für Jugendliche (12 bis 15 Jahre) erfolgte erst am 22. Juni 2021. Um diese Altersgruppe zu erreichen, standen die Impfmobile den Bildungsinstitutionen zur Verfügung, wurden spezifische Informationsmaterialien aufbereitet und auf der Webseite und an Schulen den Jugendlichen zugänglich gemacht. Zudem wurden die Jugendlichen gezielt über verschiedene Kommunikationskanäle (auch in den sozialen Medien) direkt angesprochen. Im Kanton Zürich verfügen inzwischen 45% der 12- bis 15-jährigen Jugendlichen über eine vollständige Grundimmunisierung (Stand 10. Januar 2022). Angesichts dieses hohen Wertes, der lediglich von den Kantonen Zug und den beiden Basel übertroffen wird, schätzt die Gesundheitsdirektion ihre Kommunikationsbemühungen rückblickend als erfolgreich ein.

Aufgrund der vorliegenden Informationen lässt sich rückblickend jedoch feststellen, dass erst acht Monate nach der ersten Impfung die Hotline auf weitere Sprachen (neben Deutsch, Französisch und Englisch) ausgeweitet wurde. Die Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften und Organisationen im Migrationsbereich hat sich erst nach dem Nachfragezenit im Sommer intensiviert. Zudem hatte die Kommission den Eindruck, dass auch die Kampagne in den sozialen Medien im September erst am Anfang stand.

Die öffentliche Kommunikation zur Auffrischimpfung setzte ebenfalls eher spät ein. Denn die Gesundheitsdirektion beschloss erst nach dem Vorliegen der definitiven Empfehlung der EKIF, umfassend über das konkrete Vorgehen bei der Auffrischimpfung zu kommunizieren.¹²⁰

¹²⁰ «COVID-19-Impfungen: Höhere Entschädigung für Ärztinnen und Ärzte und Apotheken», Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 29. Oktober 2021.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission kommt zum Schluss, dass die Impfkampagne, als sie nach gewissen Startschwierigkeiten einmal angelaufen war, im Kanton bis zum Sommer 2021 letztlich vergleichsweise gut funktionierte. Auch mit den erhaltenen Auskünften der Gesundheitsdirektion zeigte sie sich weitgehend zufrieden. Die Kommission hat den Eindruck, dass die Verantwortlichen das Vorgehen des Kantons (durchaus auch selbstkritisch) laufend hinterfragt haben und zeitnah nach Verbesserungen gesucht wurde.

Dennoch lässt sich festhalten, dass der Kanton Zürich zu Beginn der Impfkampagne nicht bereit war. Als die Impfulassung und -empfehlung der Bundesböden vorlag, hatte der Kanton Zürich beispielsweise noch kein funktionierendes Registrierungstool für die Bevölkerung zur Verfügung. Hier hatte sich die Gesundheitsdirektion offenbar zu lange auf die vom Bund angebotene Lösung verlassen. Die Geschäftsprüfungskommission hätte erwartet, dass der bevölkerungsreichste Kanton – für den die technischen und logistischen Herausforderungen bei der Durchführung eines solchen Projekts zwangsläufig am grössten sind – die nötigen Vorkehrungen rechtzeitig selbst in die Hand nimmt. Die Geschäftsprüfungskommission wird die laufende Impfkampagne weiterhin aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht begleiten. Sie behält sich auch vor, zu geeigneten Zeitpunkten weitere Stellen und Organisationen zum Verlauf der Impfkampagne und zum Ablauf der Auffrischimpfung im Kanton Zürich zu befragen und zusätzliche Abklärungen vorzunehmen.

Die Kommunikation der Gesundheitsdirektion gegenüber der Bevölkerung und verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Rahmen der bisherigen Impfkampagne wurde in der Geschäftsprüfungskommission ebenfalls thematisiert. Diese stellt mit der sich immer wieder rasch verändernden Pandemiesituation für alle Akteure eine grosse Herausforderung dar. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Gesundheitsdirektion viel in eine situationsgerechte und professionelle Öffentlichkeitsarbeit investiert. Die Kommission ist sich auch bewusst, dass die starke Abhängigkeit von nationalen Empfehlungen und Entscheiden die Kommunikation erschwert. Rückblickend beurteilt die Geschäftsprüfungskommission die öffentliche Kommunikation namentlich in der Anfangsphase der Impfkampagne jedoch kritisch. Aus Sicht der Kommission hätten die zielgruppenorientierten Kommunikationsmassnahmen früher einsetzen müssen. Zudem zeigte sich

besonders zu Beginn der Impfkampagne, dass mit einer vorschnellen Kommunikation zum Impfstart in der Bevölkerung Erwartungen geweckt wurden, die dann aufgrund noch ungelöster organisatorischer und logistischer Fragen nicht befriedigt werden konnten.

Auch wenn die Geschäftsprüfungskommission diesen Aspekt nicht vertieft behandelt hat, bleibt die Beschaffungspraxis während der Pandemiebewältigung für die parlamentarische Oberaufsicht ein Thema. Es fragt sich, ab welchem Zeitpunkt in der Pandemie die Dringlichkeit, mit der das Aussetzen des regulären Beschaffungsprozesses zu rechtfertigen ist, allenfalls nicht mehr gegeben ist. Die Geschäftsprüfungskommission behält sich diesbezüglich weitere Abklärungen vor.

4.14 Überprüfung der Oberaufsicht über die anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften

Ausgangslage und weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission übt die parlamentarische Kontrolle über die staatlich anerkannten christlichen Kirchen und jüdischen Gemeinden aus.¹²¹ Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion stellt sie dem Kantonsrat jeweils Antrag auf Kenntnisnahme der Jahresberichte der drei anerkannten kirchlichen Körperschaften¹²² und der beiden anerkannten jüdischen Gemeinden¹²³. Zudem legen die drei anerkannten christlichen Kirchen mit ihren Jahresberichten eine Gesamtrechnung sowie den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung für die Kirchensteuern von juristischen Personen vor. Die Gesamtrechnung umfasst eine pauschale Zusammenfassung der Rechnung der kantonalen Körperschaft und der Kirchgemeinden. Mit dem Nachweis der negativen Zweckbindung zeigen die kirchlichen Körperschaften auf, dass ihre Einnahmen abzüglich der Steuern der juristischen Personen und der Kostenbeiträge den Aufwand für kulturelle Zwecke decken oder übersteigen. Revisionsstelle für die Evangelisch-reformierte Landeskirche und für die Römisch-katholische Körperschaft ist die kantonale Finanzkontrolle, für die Christkatholi-

¹²¹ § 39 Abs. 1 lit. c KRR (LS 171.11) in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG (LS 171.1), § 6 Abs. 1 Kirchengesetz (LS 180.1) und § 13 Abs. 1 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 184.1).

¹²² Evangelisch-reformierte Landeskirche, Römisch-katholische Körperschaft und Christkatholische Kirchgemeinde.

¹²³ Israelitische Cultusgemeinde und Jüdische Liberale Gemeinde.

sche Kirchgemeinde ein privater Revisionsexperte. Ihnen obliegt es, zu prüfen, ob die Jahresrechnungen den massgeblichen Rechtsgrundlagen entsprechen und der Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung erbracht wurde.

Im Rahmen der Kommissionsberatungen stellten sich wiederholt Fragen zur Überprüfung der Einhaltung der negativen Zweckbindung und zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber den Religionsgemeinschaften. Die Kommission hat daher beschlossen, sich im kommenden Geschäftsjahr über die übliche Behandlung der Jahresberichte hinaus grundlegend und vertieft mit der Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften zu befassen. Sie wird sich in einem ersten Schritt von der Finanzkontrolle über die Grundlagen und Vorgehensweise bei deren Prüfung der Einhaltung der negativen Zweckbindung informieren lassen. In einem weiteren Schritt behält sie sich weitere Abklärungen mit Vertretungen der Religionsgemeinschaften und der seitens des Regierungsrates federführenden Direktion der Justiz und des Innern vor. Zudem nimmt die Kommission eigene Abklärungen zur Reichweite und zu den Instrumenten der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber den Religionsgemeinschaften vor. Gestützt auf ihren Erkenntnissen wird die Kommission ihre Arbeitsweise in Bezug auf die Oberaufsicht über die anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

5. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Berichtsjahr mit einer Vielzahl von Themen aus sämtlichen kantonalen Direktionen sowie der Staatskanzlei beschäftigt. Die Breite der abgeschlossenen und laufenden Prüfungen, wie sie im vorliegenden Bericht in den Kapiteln 3 und 4 ausführlich dargestellt sind, verdeutlichen, dass sich die parlamentarische Kontrolle auf das gesamte Regierungs- und Verwaltungshandeln bezieht.

Die Kommission hat sich in den letzten Jahren immer wieder mit verschiedenen *Querschnittsthemen* befasst, die sich durch sämtliche Verwaltungseinheiten durchziehen:

- Im Bereich der digitalen Transformation der Verwaltung und der Zentralisierung der IKT-Dienstleistungen konnten erhebliche Fortschritte erzielt werden. Die zusätzlichen Erfahrungen aus der

Corona-Pandemie sollten in diesem Bereich für einen rascheren und konsequenteren Vollzug genutzt werden.

- Im Personalwesen sind zwar die strategischen Grundlagen gelegt für ein modernes HR-Management im Kanton, die Implementation steht jedoch noch ganz am Anfang. Für die Geschäftsprüfungskommission ist es zentral, dass – analog zu den IKT-Dienstleistungen – die geforderte Harmonisierung und zentrale Steuerung wichtiger HR-Prozesse angestrebt und umgesetzt wird und dies zügiger geschieht als in den letzten Jahren.
- Mit Besorgnis stellt die Kommission fest, dass das öffentliche Beschaffungswesen immer wieder zu Beanstandungen führt. Regelmässig kommt dies in den Semesterberichten der Finanzkontrolle zum Ausdruck, die der Geschäftsprüfungskommission vorliegen. Der Kommission haben sich beispielsweise auch bei der Prüfung zur Beschaffung einer Fachapplikation für den Justizvollzug grosse Fragezeichen gestellt. Weil das öffentliche Beschaffungswesen auch andere Kommissionen des Kantonsrates immer wieder beschäftigt, haben die Geschäftsprüfungskommission, die Finanzkommission und die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beschlossen, diesem Bereich in den nächsten Monaten besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

Natürlich war für die Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr 2021/2022 die *Corona-Pandemie* weiterhin ein zentrales Thema. Im Frühling und Sommer 2021 legte eine Subkommission von Geschäftskommission und Finanzkommission ihren Bericht zur Untersuchung der Notstandsmassnahmen während der ausserordentlichen Lage vor. Zudem hat sich die Kommission mit der Umsetzung der Impfkampagne im Kanton Zürich befasst.

Damit die Geschäftsprüfungskommission ihre Aufgaben wirksam erfüllen kann, verfügt sie über weitgehende Informationsrechte gekoppelt mit entsprechenden Auskunftspflichten seitens der beaufsichtigten Behörden und Organisationen. Eine Milizbehörde kann die mit der parlamentarischen Oberaufsicht verbundenen Prüfungen jedoch nur wahrnehmen, wenn Regierungsrat und Verwaltung voll kooperieren. Dazu gehört insbesondere die proaktive und rechtzeitige Information der Aufsichtskommissionen bei besonderen Vorkommnissen in der Verwaltung. Ebenso gehört dazu eine Auskunftstätigkeit, die sich nicht auf das Minimum beschränkt und nur auf das antwortet, was seitens der Kommission explizit gefragt wird. Gefordert ist vielmehr eine offene, breite und vertrauensvolle Information zu allen Aspek-

ten der Prüfungen der Kommission und allen weiteren Vorkommnissen, die aus Sicht des Kantonsrates von Bedeutung sein könnten. Die Kommission fordert den Regierungsrat auf, diesen Grundsätzen konsequent nachzukommen.

Grosse Unterstützung erfährt die Geschäftsprüfungskommission in der parlamentarischen Oberaufsicht durch die Finanzkontrolle. Neben den Semesterberichten, die der Kommission vorgelegt und anlässlich einer Sitzung erläutert werden, hat die Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr zum zweiten Mal einen besonderen Prüfauftrag an die Finanzkontrolle gerichtet. Dieses Instrument trägt massgeblich dazu bei, Sachfragen zu klären, welche die Mittel der Kommission übersteigen und zwingend verwaltungsunabhängig zu untersuchen sind. Die Kommission dankt den Verantwortlichen und allen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle für ihre ausgezeichnete Arbeit.

Für eine wirksame Aufsichtstätigkeit ist die Geschäftsprüfungskommission ebenso angewiesen auf die Unterstützung des Kommissionssekretariats und der Parlamentsdienste insgesamt. Dem Kommissionssekretär Christian Hirschi und dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Heiri Gander dankt die Kommission für die umsichtige und qualitativ hochstehende Arbeit in allen Belangen der Kommissionstätigkeit. Auch der Protokollführerin Barbara Sabel gebührt unser Dank für die sorgfältige und präzise Protokollierung unserer Sitzungen.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission den Mitgliedern des Regierungsrates sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, der weiteren von ihr beaufsichtigten Institutionen, der Finanzkontrolle und der Parlamentsdienste für die konstruktive Zusammenarbeit im Berichtsjahr 2021/2022.

Zürich, 3. März 2022

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Beat Habegger	Christian Hirschi